LIMITES DEL MERCADO
LIMITES DEL ESTADO

ENSAYOS SOBRE ECONOMIA POLITICA DEL ESTADO



LIMITES DEL MERCADO LIMITES DEL ESTADO

ENSAYOS SOBRE ECONOMIA POLITICA DEL ESTADO

JOSE LUIS AYALA ESPINO

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

ISBN 968-6403-15-9
EDICION
Coordinación de Administración, Finanzas y Difusión
Primera Edición 1992

Km. 14.5 Carretera México-Toluca
Colonia Palo Alto, C.P. 05110
Cuajimalpa, México, D.F.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Fundado en 1955

A Denise

INDICE GENERAL

PRESENTACION

El trabajo LIMITES DEL MERCADO, LIMITES DEL ESTADO. Ensayos sobre economía política del Estado", ha sido la investigación distinguida con el Premio INAP 1991.

El autor José Luis Ayala Espino es profesor de la Facultad de Economía de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1989, por su dedicada vocación ha sido merecedor de diversos reconocimientos académicos: Beca Patrimonial de Excelencia 1992-1993; Medalla Gabino Barreda al mejor estudiante de Posgrado y Premio de Investigación Económica "Jesús Silva Herzog" 1991 otorgado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, entre otros.

La investigación premiada es de gran actualidad. Nos presenta como propuesta, un esquema analítico y un marco conceptual para estudiar el papel económico del Estado, desde una perspectiva que retoma, simultáneamente, elementos económicos e institucionales.

Frente a las modificaciones que la irrupción del mercado internacional ocasiona en las economías nacionales, en las concepciones de mercado interno y en las instituciones domésticas, se han requerido reformas tendientes a redefinir las fronteras entre lo estatal y lo no estatal, entre lo público y lo privado. Ello implica modernizar de manera acelerada nuestros históricos patrones y estilos de crecimiento para poder incorporarnos al mercado mundial.

El Estado mexicano no ha escapado a este proceso, pues como en otros momentos de transición y cambios drásticos de las condiciones prevalecientes, ha tenido que cambiar sus formas de intervención, particularmente en el ámbito económico.

Ayala Espino nos ofrece una estupenda síntesis de las controversias existentes entre las escuelas ortodoxa y heterodoxa sobre la economía y el intervencionismo estatal, analizando cada tipo de intervención y destacando las grandes contradicciones y crisis que han presentado en su momento. En la construcción de su esquema, el autor incorpora la teoría de sistemas como método de análisis, y procede a definir cuatro subsistemas institucionales de los cuales describe objetivos y funciones, así como sus aparentes dicotomías: entre el dominio de los derechos de las mayorías al bienestar social y el dominio de los derechos de las minorías a la concentración de la riqueza; entre el fortalecimiento de la soberanía nacional y los requerimientos de integración a la economía mundial; entre crecimiento, eficiencia, productividad y competitividad de una parte, y justicia social, igualdad y mejor distribución del ingreso por la otra; entre necesidad de gobernabilidad y ampliación y perfeccionamiento de la democracia, etc.

Ayala Espino recorre los tipos de Estado más importantes surgidos como formas de organización y articulación de las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía, tales como: el Estado de Bienestar, el Estado de las Nacionalizaciones y el Estado Desarrollista.

También ofrece algunos elementos conceptuales sobre la reforma del Estado y el proceso de privatización, los cuales son analizados en el contexto de la reestructuración y globalización económica, desde el nivel microeconómico hasta el macroeconómico. Finalmente, sugiere dos líneas de acción sobre el papel del Estado en el crecimiento: 1) tomar en cuenta los más bajos costos sociales, con preservación y mejoría del medio ambiente y 2) procurar permanentemente el perfeccionamiento del Estado Social de Derecho.

El trabajo citado cuenta con dos grandes ventajas: la primera, sintetiza las controversias existentes entre las diferentes escuelas sobre el intervencionismo estatal. Y la segunda, destaca en su análisis la justicia social que toda nación moderna debe procurar a sus habitantes, aspecto que tiene una estrecha relación con la eficiencia estatal y con la reflexión que hoy tiene lugar en nuestro país y muchas otras partes del mundo.

Ayala Espino plasma en esta obra su amplia experiencia docente y aporta una rica fuente de información no sólo para los estudiosos en la materia, sino para quienes se desempeñan en el sector público y en el terreno de la docencia y requieren de un documento guía para sus exposiciones.

Esperamos que esta publicación constituya un instrumento útil para los interesados en el tema, así como una invitación a profundizar y contribuir en la investigación y la práctica de la Administración Pública de nuestro país.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

" La economía política es el estudio de las distintas estructuras de retribución entre las que la sociedad puede (y, por lo tanto, debe) elegir: ¿ cómo funcionan dichos mecanismos en un sistema existente o imaginable -los derechos legales, determinados mercados, los impuestos y las subvenciones, los decretos y las obligaciones, etc.- en la configuración de las oportunidades de los individuos? ¿ Y en qué medida tienden a funcionar bien o mal? La desigualdad, el desempleo, la inflación, la contaminación... en todos los casos, el economista político trata de explicar qué requieren los factores económicos, cuál es el resultado de los factores políticos y qué podrían modificarse".

E. Phelps

INTRODUCCION

El estado es la creación institucional más importante de la modernización. Es difícil pensar el grado de sofisticación económica y la complejidad social e institucional de las economías contemporáneas sin el papel del estado. El desarrollo económico no sólo depende de las transacciones económicas en el mercado y el sector privado, sino también de los bienes y servicios, de las leyes y normas, de la educación, bienestar social, y de la infraestructura que son proporcionados por el estado.

El estado ha incrementado su papel e importancia desde los días de la gran depresión. Algunos simples datos lo ilustran. En los países industrializados el gasto del sector público ha alcanzado casí la mitad de la ingreso nacional. Los impuestos al ingreso (individual y de las empresas) significa una tercera parte del producto interno bruto. La participación directa del estado en la producción, la inversión, y el empleo mediante las empresas públicas es también muy significativa. Pero las estadísticas sólas no dicen todo de la importancia del estado. El otro lado de la historia son las instituciones, las regulaciones, las tarifas y las políticas públicas (Stiglitz,90).

En los últimos años; sin embargo, el papel del estado ha cambiado dramáticamente, cuantitativa y cualitativamente. Aunque recientemente ha perdido importancia relativa, aún preserva una influencia significativa en las economías desarrolladas y subdesarrolladas. Estos datos y cambios, por sí mismos, dan cuenta por qué los analistas, los políticos y los ciudadanos discuten tan activamente el papel del estado.

A pesar de esta importancia, también se ha reconocido el largo camino que falta por recorrer para contar con una teoría del estado (económica y política) más satisfactoria que las existentes o, al menos, con unos enfoques y perspectivas que nos ofrezcan un marco analítico adecuado para pensar al estado.

El análisis convencional en las ciencias sociales sólo considera al estado como una variable exógena o una institución dada. Sin embargo, en los últimos años, han surgido, afortunadamente, nuevos enfoques (fallas del mercado, bienes públicos, externalidades, derechos de propiedad, costos de transacción, y el papel de las instituciones) que buscan incorporar al estado como una variable decisiva en el análisis y operación del sistema. Estos enfoques han ayudado a reparar omisiones del pasado, a estimular nuevas perspectivas analíticas, y a renovar las agendas de investigación.

Los académicos de distintas disciplinas sociales han comenzado a reconocer que las instituciones, y los factores económicos y no económicos, que los paradigmas dominantes no incorporan, son aspectos importantes para la eficiencia económica y social, y que por supuesto tienen una notable influencia en el desempeño económico. Es decir, se ha comenzado a aceptar que una pregunta importante es por qué las instituciones, y el cambio institucional, afectan el desempeño económico en un momento dado y a través del tiempo.

Esta pregunta ha abierto, a su vez, nuevas interrogantes sobre fenómenos, tendencias y políticas inéditas: ¿ cuáles son esos cambios? ¿ Cuál es su importancia? ¿ Cómo pueden las nuevas instituciones y políticas públicas afectar la respuesta de los individuos y los agentes sociales y económicos? ¿ Puede el nuevo papel del estado mejorar el desempeño económico? y, en suma, ¿ Cuáles son las implicaciones de un estado reformado para la nueva agenda del desarrollo?

En nuestro libro nos proponemos explorar algunas de esas preguntas, los temas teóricos pertinentes, y el impacto del estado en el desarrollo económico. Asumimos como marco analítico general, la economía política de las instituciones (Phelps,86), o neoinstitucionalismo económico (Eggertsson,91), y de él derivamos una perspectiva y un grupo de hipótesis explicativas. Dentro de ese marco, que intenta romper la compartimentalización artificial y arbitraria de los dominios sustantivos de las disciplinas (Olson,90), se procura analizar las relaciones e intercambios sistémicos entre las esferas económica, social y política. Aún si no se cumple plenamente este objetivo, no hay duda de que es una línea de investigación promisoria.

El libro es una introducción sintética a los temas y problemas que nos parecieron más importantes y que recurrentemente aparecían en la literatura y el debate. En este sentido, la estructura del libro no se apoya en un modelo teórico, sino en perspectivas analíticas diversas y aún contradictorias. Ello no debería preocupar demasiado si aceptamos que las teorías encaran un gran desafío: sus estructuras analíticas contradictorias conducen a veces a resultados opuestos que podrían no ser verdaderos.

Los ensayos contenidos permiten estructurar el texto de una manera bastante libre y poner el acento en fenómenos específicos. Estos fenómenos, parciales, paradógicos e inconexos a primera vista, no siempre caben en los modelos derivados de una "teoría general" (entendida como un conjunto de categorías, métodos e instrumentos consistentes entre sí) pero, en cambio, sí pueden ser analizados desde perspectivas analíticas (entendidas como la extensión y aplicación de métodos, categorías e instrumentos de la economía a la política y la sociedad (Buchanan)). Estas perspectivas, no colocan la atención en la formulación de teoremas o leyes, pero sí se preocupan por estudiar los mecanismos que provocan esos fenómenos, en contextos económicos e institucionales ricamente interrelacionados, y que cambian dinámicamente.

--- O ---

La anterior línea de investigación me permitió revisar la visión del estado estructural-funcionalista que yo había compartido y aplicado en el pasado. Ello no sólo fue una reacción intelectual de insatisfacción, sino también porque el mundo, y por supuesto el Estado, sencillamente habían cambiado! La revisión me pareció una tarea personal necesaria y que sus resultados podrían ser de utilidad a otros. Escribir este libro fue posible gracias al apoyo generoso de muchas personas e instituciones. Quisiera agradecer el intercambio de ideas, que he mantenido a lo largo de varios años, con mis amigos y colegas Rolando y Rafael Cordera, diálogo que contribuyó a cambiar mis viejos esquemas. Los dos alentaron la idea de dar forma y divulgar las notas que reuní entre 1989 y 1990. Una vez más Armando Legaspi apoyó sin regatear esfuerzos, como en trabajos anteriores, a dar forma a borradores y borradores. Sin sus comentarios y ayuda este trabajo no hubiera sido posible. Enrique Provencio leyó cuidadosamente la primera versión del borrador. sus comentarios críticos y sin contemplaciones amistosas, me obligaron a realizar cambios sustanciales en la estructura del trabajo. Agradezco mucho el comentario de Enrique porque llegó oportunamente en el momento en que había decidido dejar mis notas dormir el sueño de los justos. Sus indicaciones fueron nuevas señales para reordenar el material. José Sobrevilla leyó también, con sumo detalle, la primera versión, sus comentarios escritos fueron, al igual que los de Enrique, esenciales y de estimulo. José aceptó, además, revisar la segunda versión, con ello me beneficie doblemente, primero, por su reconocido profesionalismo en la revisión de textos, y segundo, porque por una felíz coincidencia es una persona interesada y conocedora de los temas del Estado. María Amparo Casar de nuevo fue generosa, primero porque leyó y comentó el proyecto de libro, y segundo, porque me facilitó sus bibliografías, como siempre muy actualizadas. Clemente Ruíz leyó la primera versión y me hizo amplios comentarios y sugerencias para reordenar el trabajo. Alejandro Cepeda, Hugo Contreras y Cornelio Martínez comentaron y revisaron en varias de sus versiones los borradores. Por supuesto ninguna de las personas antes mencionadas son responsables de los errores de este trabajo.

La Facultad de Economía me proporcionó los apoyos necesarios para realizar el trabajo. Especialmente la revisión del texto en su última versión y me concedió la beca de estímulos académicos. El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) me recibió como investigador visitante durante mi año sabático. Carlos Bazdrech y Kurt Unger me dieron todos los apoyos y libertad necesarios para realizar el primer borrador. Evidentemente este apoyo fue clave para concluir mi proyecto. El Departamento de Administración Pública del CIDE me aceptó como miembro de su seminario permanente, Enrique Cabrero y Esthela Redorta fueron espléndidos anfitriones. El grupo de trabajo de este seminario me apoyó en todo momento. Finalmente, pero no menos importante, la beca del Sistema Nacional de Investigadores fue un muy oportuno estímulo para desarrollar mi trabajo académico.

"Las marcas conceptuales cambian: lo que una vez fue descalificado como absurdo, hoy puede aceptarse, las certidumbres duras y concretas se desplazan y abandonan. No obstante, no podemos darle sentido a nada sin algún tipo de marco conceptual, y con cualquier marco conceptual tiene que haber una distinción entre las proposiciones que, usando ese mismo marco, describen el mundo, y aquellas que describen el propio marco conceptual, aunque esa distinción no está fija en el mismo lugar para siempre: el lecho del río de los pensamientos puede desplazarse. Pero yo distingo entre los movimientos de las aguas sobre el lecho del río y el desplazamiento del propio lecho."

Ludwing Wittgestein

PREFACIO

Este libro surgió de mi interés por entender el papel estratégico del estado en la evolución de largo plazo del sistema socioeconómico, como una organización institucional, económica y política.

Pensar el estado desde esta nueva perspectiva me pareció una necesidad teórica, y también una tarea actual, con implicaciones políticas y prácticas pertinentes y oportunas en un momento marcado por cambios transcendentales. Ello se debe, primero, a que asistimos al fin de uno de los ciclos históricos del estado contemporáneo, el del influyente estado intervencionista. Y segundo, porque vivimos una profunda reforma del estado en casi todo el mundo. Ambos aspectos mantienen vigentes los aspectos básicos de la agenda sobre el tema [1].

Desafortunadamente en los paradigmas dominantes en las ciencias sociales no se han asumido perspectivas que combinen los aspectos económicos con los institucionales del estado. Aún más, estos paradigmas no siempre han reconocido la importancia misma del estado, y tampoco se han preocupado suficientemente por desarrollar una teoría del Estado. Este hecho ha venido impulsado un movimiento teórico que ha llamado la atención a las ciencias sociales, y en

[1] Bastaría recordar, por ejemplo, los temas propuestos por Daniel Bell hace algunos años y que mantienen su actualidad. Bell se preguntaba: " 1. ¿Cuáles son las unidades relevantes del hogar público, y cuáles son los equilibrios de derechos entre ellas? 2. ¿Cuáles son las tensiones entre la libertad y la igualdad, cuando las personas tratan de reforzar uno u otro de estos valores un tanto incompatibles? 3. ¿Cuál es el equilibrio entre la equidad y la eficiencia en la competencia entre reclamaciones sociales y realizaciones económicas? y 4. ¿Cuáles son las dimensiones de la esfera "pública" y de la "privada", tanto en la búsqueda económica de bienes como en el ambito de la moral? (Bell 89 p. 241)

particular al análisis económico, sobre la necesidad de " regresar al estado"[2] ; y a que orienten sus agendas de investigación en cuatro direcciones estratégicas[3] .

i) la necesidad de introducir en los modelos teóricos y en los enfoques analíticos las dimensiones institucional, administrativa, decisional y organizacional como componentes relevantes; y en especial, concebir al estado como una variable endógena y crucial en la operación del sistema, y no sólo como factor dado;

ii) estudiar las relaciones e intercambios, mutuamente interinfluyentes y sistémicos, que se entablan entre las esferas económica, social y política. Es decir, la relaciones estrechas e indisolubles entre: la organización de la sociedad en grupos de interés y como actores económicos y políticos, la organización del régimen de propiedad y la especificación de los derechos de propiedad, la organización de los procesos de toma de decisiones de los distintos agentes, incluido por supuesto el mismo estado, la organización económica e institucional del mercado y del estado.

iii) incorporar el análisis de fenómenos y categorías económicas en las cuales convergen claramente las dimensiones económica, extraeconómica e institucional, y que no son considerados por el análisis ortodoxo. Por ejemplo, la producción de bienes públicos, las externalidades, los derechos de propiedad, los costos de transacción, las leyes económicas, las regulaciones, los contratos, etcétera, y

iv) la importancia del estado para el desempeño del sistema, es decir, su carácter estratégico, no como la única institución, pero sí como una institución decisiva en la medida en que posee el monopolio exclusivo de poderes legales y extralegales.

Las insuficiencias de la teoría

Los cambios y reformas recientes del estado, y el reconocimiento de nuevos problemas de investigación han puesto de relieve que las teorías al respecto son insuficientes. Primero, porque sus enfoques o perspectivas de análisis estudian por separado a la economía, la política y la sociedad; segundo, porque no analizan y explican las relaciones sistémicas e interinfluyentes entre el estado, la economía, la sociedad y la política; y tercero, porque se ha dado poca o ninguna importancia a la administración y las instituciones.

Autores muy destacados han reconocido estos problemas. Musgrave, por ejemplo, hace ya algunos años en su clásico e influyente libro sobre la teoría de las finanzas públicas escribió que : "... los economistas han prestado mucha atención a la formulación de teorías que examinan los problemas de los hogares de consumidores,

[2] Aunque existe una abundante literatura y valiosas aportaciones a la teoría del Estado dede los puntos de vista filosófico y jurídico, en general la integración con el enfoque económico no se ha tratado con suficiente profundidad. En lo referente al retomo al estado véase a este respecto la obra colectiva de P. Evans, Rueschmayer y T. Skocpol P. (eds), Bringing the state back in, Cambridge University Press, Cambridge, 1985; así como las respuestas de varios notables científicos sociales que reconocieron como un punto muy positivo el sugerido por estos autores de introducir la historia de las instituciones y de la administración. Véase Gabriel Almond, "The return to the state", en American Political Science Review, septiembre, 1988 p. 872)

[3] En el campo del estudio de la teoría del Estado las repercusiones han sido significativas. Dos ejemplos destacados son las obras de Hodgson, Economics and Institutions: a Manifesto for a Modern Institutional Economics, Polity Press, Cambridge, 1988 y T. Eggertsson, Economic behavior and institutions, Cambridge University Press, 1991

empresas comerciales, cooperativas, sindicatos y otras unidades de adopción de decisiones en la economía. Si bien queda aún mucho por hacer, podemos jactarnos de poseer un marco bastante adecuado en el cual explorar estos asuntos. Pero no se ha logrado un éxito semejante en los intentos de elaborar una teoría correspondiente sobre el papel del Estado en la economía"[4].

Años más tarde en la misma dirección Douglass North volvió a destacar esa ausencia cuando afirmó que: "La existencia del estado es esencial para el crecimiento económico; sin embargo, el estado es la fuente humana del ocaso económico. Esta paradoja debería llevarnos a considerar crucial el estudio del estado en la historia económica: los modelos de estado deben ser una parte explícita de cualquier análisis de los cambios seculares. Pero, mientras el largo camino de la investigación histórica está cubierto de restos de teorías del estado desarrolladas por historiadores y teóricos de la ciencia política, los economistas han prestado poca atención al problema" [5].

En los últimos años este problema persistió. En efecto, el Social Science Research Council apoyó la elaboración de una agenda de investigación sobre los temas del estado al Committee on States and Social Structures. En uno de los informes publicados se subrayó la idea de que los paradigmas dominantes no se han preocupado por desarrollar una teoría del estado, e incluso "rara vez se usa el mismo concepto de estado" y aún más se reconoció:

"... la necesidad de mejorar la conceptualización de las estructuras y capacidades de los estados, para explicar más adecuadamente como se forman y se reorganizan, y para explorar como afectan las sociedades a través de sus intervenciones -o abstenciones y a través de sus relaciones con los grupos sociales" [6].

Los temas y los problemas

Las teorías del estado tienen como desafío encontrar modelos, explicativos y propositivos, a problemas teóricos y prácticos. Estos problemas involucran distintas visiones ideológicas y doctrinarias, e incorporan los planos normativo y positivo. Estas cuestiones, de un modo o de otro, han sido las más debatidas entre analistas, políticos y ciudadanos. Los tres temas probablemente más sobresalientes: son el crecimiento, la eficiencia y las decisiones del estado.

i) Crecimiento y estructura del estado

Un primer problema es explicar las causas y razones del crecimiento o el retraimiento del estado. En el largo plazo se ha observado una tendencia estructural al crecimiento del estado, aunque su estructura, composición, tamaño, calidad y

[4] Musgrave 59 p.4 Subrayado del autor.
[5] D. North, Estructura y cambio en la historia económica, Alianza Universidad, 1984 p. 35 subrayado del autor.
[6] P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds) Bringing the state back in, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

eficiencia varían mucho de sociedad a sociedad. Lo relevante entonces es explicar cuáles son los factores que determinan estas variaciones de la organización institucional del estado, y que ha dado como resultado histórico una amplia diversidad de modelos de estado. Y en seguida, establecer el grado de influencia e importancia del estado, cuantitativa y cualitativamente, para la expansión o declinación del sistema.

ii) Eficiencia del estado

Un segundo problema es interpretar de las correlaciones positivas (o negativas) entre la estructura, el tamaño y la eficiencia de los diferentes modelos de estado y el desempeño económico. La pregunta consiste en determinar qué elementos, económicos e institucionales, explican la mayor o menor eficiencia estatal en términos del desempeño del sistema. Es decir, ¿es el estado todo el tiempo y en todo lugar eficiente o ineficiente?. O dicho de otro modo ¿cuándo las intervenciones estatales actúan correctamente y en favor del interés público y nacional, y son ineficientes e impiden la maximización del interés público?

iii) Decisiones del estado

La toma de decisiones estatales es un complejo proceso económico, político y social. Involucra simultáneamente modelos económicos racionales de distinta naturaleza y también diferentes arreglos institucionales y pactos sociales. La pregunta es ¿qué factores determinan la adopción de mecanismos y procesos concretos de elección individuales, sociales y públicos?. O dicho de otra manera ¿cómo influyen los modelos decisionales en la estabilidad y el cambio del estado?, ¿por qué algunos estados han sido más flexibles que otros para la introducir reformas económicas y políticas?.

Encontrar respuestas plausibles a estas preguntas no es ciertamente una tarea sencilla. El mero enunciado de las preguntas ilustra la envergadura y complejidad de los problemas teóricos en ellas contenidos, y pone de relieve, la necesidad de un marco conceptual para encararlas.

Las funciones del Estado

Las funciones estatales incorporan las relaciones sistémicas y complejas entre el mercado, el estado y las instituciones, por ello son económicas y políticas simultáneamente. Esas relaciones se reflejan en las cuatro funciones del estado más ampliamente reconocidas: corregir las fallas del mercado; inducir el crecimiento; establecer leyes económicas; y redistribuir el ingreso[7].

7 Musgrave 59 y Stiglitz 90.

i) Las fallas del mercado se dan en dos niveles. En el primero, la "falla macroeconómica" del sistema, en el sentido keynesiano tradicional, ocurre por el desajuste entre los distintos agregados macroeconómicos y destacadamente el retraso relativo de la demanda efectiva. Este desajuste tiene dos efectos: a) la tasa de crecimiento real de la economía es menor que la potencial y la amenaza de la recesión económica se hace presente; y b) el mercado por sí sólo conduce inevitablemente a la desestabilización de la economía. La función del estado consiste esencialmente en buscar la estabilidad y el pleno empleo por medio de las políticas fiscal y monetaria y la "administración" de la demanda agregada, y otras variables. Y en segundo lugar, las "fallas microeconómicas" surgen cuando aparecen en la economía los bienes públicos y las externalidades. La función del estado consiste, primero, en producir bienes públicos y en regular la provisión de bienes privados, por medio de organismos públicos y, especialmente, de las empresas estatales y, segundo, crear externalidades positivas, mediante la obra pública y la infraestructura, y corregir las externalidades negativas por medio de regulaciones. Todo ello para mejorar la asignación de los recursos.

ii) El estado ha impulsado el crecimiento económico por medio de políticas sectoriales activas industrial, comercial, de la promoción de la inversión y el ahorro así como de modificaciones estructurales en las relaciones inter e intrasectoriales. El estado es una institución ubicada estratégicamente para lograr cambios deliberados y para la conducir las economías nacionales, en términos de la soberanía e independencia, de cara a la internacionalización y la globalización económica por medio de las políticas externas: proteccionistas, promotoras de exportaciones, moduladoras de la inversión extranjera, etc.

iii) El estado genera y vigila el cumplimiento de las leyes en aspectos económicos tales como regulaciones, contratos y reglamentos, indispensables para garantizar el intercambio mercantil entre los distintos agentes de la economía y, finalmente, pero no menos importante,

iv) El estado promueve la redistribución del ingreso por razones de eficiencia y de justicia social. Esta función va más lejos de los mecanismos fiscales tradicionales. El estado no sólo invoca razones éticas, aunque ciertamente relevantes en el desempeño de esta función crucial, sino necesarias para la propia legitimación del estado y la gobernabilidad del sistema.

Estas funciones del estado muestran dos aspectos, primero, las relaciones sistémicas entre ellas, o sea que sus causas y efectos son aspectos interdependientes y, segundo, que estas funciones no dependen sólo del intercambio en el mercado y de la asignación de recursos por medio del mecanismos de los precios, sino también de las instituciones, leyes económicas, regulaciones, etcétera.

Ventajas y desventajas del Estado frente a otras instituciones

Las dimensiones económica e institucional, y los planos normativo y positivo, forman parte de la problemática para determinar las ventajas o desventajas del estado frente a otras instituciones en distintos ámbitos del sistema socioeconómico

El estado como institución puede modificar los comportamientos económicos, políticos y sociales de otros agentes, y establecer ordenamientos jurídicos que cambien la operación del sistema económico. Estas características dan al estado una ventaja comparativa sobre otras instituciones.

Desde esta perspectiva las ventajas o desventajas del estado tienen entonces un origen económico pero también institucional. Por ello el análisis sólo económico de la ventaja comparativa del estado es limitado e insuficiente.

Entre los estudiosos del tema se ha debatido mucho en torno a las ventajas comparativas del estado sobre otras instituciones, en especial lo referente a las posibilidades del estado para maximizar el crecimiento y el bienestar social, justamente por el carácter político y económico del problema.

Es conveniente poner de relieve tres aspectos. Primero, el carácter político y jurídico, y no sólo económico, del problema; segundo, que en la economía se pueden encontrar simultáneamente ventajas y desventajas del estado, y tercero, que en la práctica los analistas y políticos asumirán una posición, política y normativa de acuerdo a la cual acentuaran las ventajas o desventajas del estado.

La cuestión de las ventajas comparativas del estado es un tema que va más allá la asignación más eficiente de recursos. En efecto, las ventajas comparativas del estado tienen estrechas relaciones con tamaño, así como con eficiencia y desempeño de la economía.

El Estado óptimo

Existen sólidas evidencias empíricas sobre la correlación positiva que se establece entre la actividad del estado y el desempeño económico. Casi nadie pone en duda, que el tamaño del Estado es clave para la eficiencia y el desempeño económico. Sin embargo lo que se discute ampliamente es el tamaño óptimo del estado para obtener las máximas ventajas posibles y lograr la mayor eficiencia. Asimismo es motivo de polémica la división óptima entre los sectores público y privado, es decir, el llamado "balance adecuado".

Los estados son diferentes no sólo por su tamaño sino por sus características institucionales: liderazgo burocrático, preparación técnica de los funcionarios públicos, organización de la administración pública, etcétera. Es decir, la magnitud y en calidad influyen en la eficiencia y resultados de la actividad estatal en la economía.

La definición de los niveles óptimos de la actividad económica del estado involucra problemas económicos y políticos. Si se acepta la presencia de decisiones políticas y normativas, es evidente que el supuesto nivel "óptimo" del Estado no necesariamente coincide con el óptimo global o social.

La teoría no parece proveer de fundamentos, normativos o positivos para apoyar, ya la elección del mercado, ya la del Estado [8]. Igualmente tampoco existen evidencias incontrastables para aceptar o rechazar si el mercado y/o el estado producen resultados más eficientes en términos del desempeño económico, y en todo caso por qué razones. Estos últimos, en consecuencia, no parecen ser solamente problemas económicos sino también políticos y normativos [9].

Límites del mercado. Límites del Estado

La experiencia histórica muestra que el estado y el mercado se han relacionado siempre. Los mecanismos institucionales para organizar las relaciones entre el estado y el mercado son al mismo tiempo complementarios y competitivos. Estas relaciones cambian de acuerdo a las necesidades estructurales y la organización institucional existente. Es decir, son históricas, en el sentido de que no son permanentes en el tiempo y el espacio. Las relaciones entre el estado y el mercado cambian porque están inmersas en un complejo sistema de contradicciones, que surge de los conflictos que se entablan entre decisiones y restricciones, entre demandas y capacidades, y entre medios y fines. Estas relaciones han dado históricamente lugar a construcciones institucionales, pactos sociales, y combinaciones económicas concretas entre mercado y estado que se ajustan y adaptan, en mayor o menor medida, a los cambios del sistema en su conjunto.

Las reglas que organizan institucionalmente las relaciones entre el estado y el mercado son indispensables para garantizar, promover y secularizar el intercambio económico, social y político en el sistema. Por esta razón el mercado y el estado se suponen mutuamente y están inevitablemente relacionados. En consecuencia el mercado o el estado no pueden, por sí sólos, gobernar al sistema.

[8] Elinor Ostrom (90) ha escrito que difícilmente se puede probar que el estado o el mercado sean por sí sólos las mejores soluciones a la asignación de recursos. Véase en especial el prefacio de su obra

[9] A conclusiones similares sobre las insuficiencias de las teorías o modelos sobre del papel del Estado se llegaron en dos importantes obras publicadas recientemente Dieter Helm, The Economic Borders of the State, Oxford University Press, 1989 y Joseph Stiglitz et al, The Economic Role of the State, Basil Blackwell, Oxford, 1990

I

Los enfoques neoinstitucionalista y sistémico sobre el Estado

1. El papel del Estado en la dinámica del sistema

Es un hecho muy aceptado, por trivial, que el estado, la economía y la sociedad son esferas separadas y con autonomía relativa; pero también se admite, al mismo tiempo, que entre ellas existen relaciones complejas que tienden a unificarlas en un sistema global [1]. Sin embargo, no es una cuestión trivial definir la importancia del estado en esa relación. Dos puntos principales han provocado controversias en esta materia. Primero, la importancia analítica y práctica que se atribuye a cada una de esas esferas en la dinámica del sistema. Este tema ha dividido a los enfoques de la ciencias sociales en estatistas, societales y economicistas. Y segundo, la importancia atribuida al estado para la expansión o declinación del sistema [2].

Una perspectiva no reduccionista (como es el caso de las tradicionales estatistas, societales y economicistas), consiste, en enfocar las relaciones entre las esferas desde una perspectiva sistémica, según la cual el estado, la economía y la sociedad, aunque son esferas relativamente autónomas, se relacionan e influyen entre sí.

[1] La separación, y diferenciación, entre estado y sociedad, entre las esferas pública y privada, entre economía pública y privada, y entre estado y mercado, marcan un punto de inflexión histórica en la modernización de la sociedad burguesa. El liberalismo clásico - como ha escrito Bell- buscó en el siglo XIX acentuar esa separación, cuestión que el neoliberalismo reafirma en nuestros días. Por el contrario, las posisiones estatistas diversas, sobre todo desde los años treinta, han procurado la fusión o al menos la coordinación de esas esferas. (Véase Bell, 89, p.260)

[2] Sin embargo hoy todavía se discute la mayor o menor pertinencia o centralidad del estado, y específicamente de su intervencionismo, como uno de los ejes o referentes principales del análisis y un fenómeno decisivo, positiva o negativamente, en el largo proceso de modernización, expansión y mayor complejidad del sistema capitalista. Alford y Frieland han identificado tres grandes perspectivas teóricas que reflejan lo anterior: la "pluralista" que enfatiza los aspectos de la democracia, sus procedimientos y valores en la formación del estado; la "dirigista" que destaca los elementos burocráticos, autoritarios y compulsivos del estado para penetrar otras esferas más allá de las estatales y públicas; y finalmente la "clasista" que pone de relieve el peso de la lucha de clases y el carácter de clase del Estado como un instrumento de las clases dominantes para dirigir el sistema. (Alford y Friedland, 91, p. 29)

Esta perspectiva concibe la relación entre estado, economía y sociedad como un proceso complejo y con múltiples determinaciones. La evolución del estado, su estructura y sus funciones, no dependen ni están determinadas única o siquiera principalmente por una de las partes de la relación, sino por el grado de organización, articulación, y complejidad socioeconómica y política de los sistemas.

La influencia del estado en la dinámica global del sistema no sólo se reduce a la economía, o a la política, o a la sociedad como si se tratara de esferas aisladas, sino a sus complejas relaciones. Estas relaciones son además interinfluyentes, es decir, existe una retroalimentación entre esas esferas, de tal modo que el cambio en alguna de ellas afecta a las otras.

El análisis del estado como un sistema, y simultáneamente de su papel en el sistema, ofrece una rica perspectiva analítica que nos permite estudiar las distintas funciones y estructuras del estado, como una organización autónoma, y a su vez, las relaciones del Estado con las otras esferas del sistema.

Caracteristicas básicas del neoinstitucionalismo

La importancia de las instituciones

Las instituciones en un sentido amplio son las reglas, normas y costumbres de operación del sistema (Gunnarsson, 90, p. 43). Las instituciones constituyen el cemento que organiza y unifica al sistema socioeconómico; son, al mismo tiempo, las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintas partes del sistema.

Las instituciones se distinguen por sus características intrínsecas, es decir, su calidad, eficiencia, y estabilidad. Las características están influidas por cuatro factores estrechamente relacionados. Primero, por las condiciones estructurales tales como el territorio, la población, los recursos naturales. Segundo, por la cultura, tradiciones y costumbres de la sociedad. Tercero, por el comportamiento, las respuestas y la toma de decisiones individuales y colectivas de los grupos sociales frente a los incentivos y prohibiciones contenidos en las organizaciones institucionales mercantiles y no mercantiles. Y cuarto, por los pactos políticos y sociales que se establecen entre los grupos de la sociedad y el estado alrededor del poder político y el control del estado.

La capacidad del sistema para adaptar y reformar las instituciones frente a la dinámica del cambio económico, social y político depende de dos elementos básicos. Primero, de la respuesta de los individuos y grupos sociales a los incentivos contenidos en las instituciones existentes, por ejemplo, la especificación de los derechos de propiedad, o el tipo de decisiones estatales en materia de política económica. Y segundo, de la capacidad relativa de los individuos y grupos para transformar sus decisiones y elecciones individuales y colectivas en nuevas reglas que institucionalicen su participación en la distribución de la riqueza y del poder político.

En el marco de la evolución de las instituciones ocurren arreglos económicos, sociales y políticos, que se institucionalizan, de acuerdo a reglas que permiten a los individuos y grupos sociales actuar en el sistema y aspirar a gobernarlo. Se establecen, además, procedimientos más o menos reglamentados, centralizados o descentralizados, democráticos o autoritarios, para reformar las mismas instituciones.

Se puede afirmar que lo que hace diferentes a las sociedades, a las economías y a los estados, no es solamente su territorio, recursos naturales, y población, sino justamente la calidad y eficiencia de sus instituciones, y de entre ellas, por supuesto, el estado.

El enfoque neoinstitucionalista

El neoinstitucionalismo busca combinar las teorías económica y de las instituciones para analizar las interrelaciones sistémicas entre ambas, y pretende trascender los límites más estrechos de los modelos económicos y/o institucionales tradicionales [3]. Atribuye a las instituciones un función crucial en la dinámica del sistema. En efecto se supone que las instituciones, en ámbitos como los derechos de propiedad, la toma de decisiones y la política económica, influyen positiva o negativamente el desempeño global del sistema, en la medida en que las instituciones son más o menos eficientes para generar un sistema de incentivos o desincentivos a los grupos sociales.(Véase diagrama 1).

Este enfoque tiene sus raíces en la escuela institucionalista clásica. Esta escuela, como se sabe, se distinguió por intentar introducir en el análisis económico neoclásico, aunque muchas veces criticándolo o repudiándolo, el papel de las instituciones y leyes económicas, la toma de decisiones, y el comportamiento de los individuos y de organizaciones sociales como factores externos al sistema económico, pero que afectaban el desempeño de la economía [4].

La escuela del neoinstitucionalismo económico, recuperó la tradición institucionalista "clásica" con una diferencia básica: introducir las variables institucionales como un

[3] El enfoque del neoinstitucionalismo económico surgió de la llamada escuela institucionalista "clásica" cuyas ideas están asociadas al pensamiento de autores tan diversos como Thorstein Veblen, Karl Polanyi, Joseph Shumpeter, Herbert Simon, Frank Knight y J. R. Commons.Los distintos autores institucionalistas desarrollaron enfoques y modelos teóricos para analizar diversos temas. Por ejemplo, el papel de las leyes económicas (Commons, Legal Foundations of Capitalism, Macmillan, Nueva York, 1924); el significado de la incertidumbre, la información y el comportamiento para la toma de decisiones (Herbert Simon, Models of Man: Social and Rational, Wiley, Nueva York, 1957), problemas de elección de políticas públicas (James Buchanan yTullock, The Calculus of Consent, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962); las acciones colectivas, (M. Olson, The Logic of Collective Action, Harvard University Press, Cambridge, 1965); la economía de los costos de transacción (Oliver Williamson, Las Instituciones Económicas del Capitalismo, Fondo de Cultura Económica, México, 1989); la especificaciòn de los derechos de propiedad (Douglass North, Estructura y Cambio en la Historia Económica, Alianza Universidad, Madrid, 1984).

[4] Las posiciones principales de las distintas versiones del institucionalismo clásico o "viejo" pueden revisarse en los libros de G. Hodgson, Economics and Institutions. A Manifesto for a Modern Institutional Economics, Polity Press, Oxford, 1988, Oliver Williamson, Las Instituciones Económicas del Capitalismo, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, de Christer Gunnarsson, su muy interesante y bien documentado ensayo "What is New and What is Institutional in the New Institutional Economics? An Essay on Old and New Institutionalism and the Role of the State in Developing Countries" en Scandinavian Economic History Review, 1990. La recopilación de algunos de los ensayos más representativos y "clásicos" de distintos temas y enfoques se encuentra en John Eatwell et al eds., The Invisible Hand, The New Palgrave, Norton, New York, 1989.

componente endógeno y decisivo al elaborar modelos del comportamiento social y el desempeño económico [5].

Comparación entre los enfoques convencional y neoinstitucionalista. (Véase diagrama 2)

Los enfoques convencionales han dejado de lado el importante papel que desempeñan las instituciones, reglas y normas en la operación del sistema. Douglass North ha reconocido la capacidad analítica de la economía neoclásica. Empero también ha llamado la atención sobre la necesidad de desarrollar las evidentes ausencias "... se requiere -dice North- una teoría de las instituciones (...), introducir el mundo real con sus fricciones (...), los costos de transacción para iluminar los nudos ciegos que la miopía del modelo neoclásico les ha impedido observar" (North, 84, p. 31 y 63 y North, 91, p. vii).

El neoinstitucionalismo económico ha criticado al análisis convencional y llamado la atención sobre el hecho de que la producción involucra no sólo la transformación física de insumos y la producción de bienes sino también la transferencia de los derechos de propiedad entre los dueños de los recursos, las mercancías y los trabajadores. En esa transferencia, los agentes buscan maximizar sus funciones de utilidad de acuerdo con las restricciones de las organizaciones y las instituciones (Eggertsson, 91, p. xi).

El enfoque neoinstitucionalista tienen las siguientes características y ventajas sobre los enfoques tradicionales:

- incorpora las "fricciones" y "conflictos" que ocurren cuando en el mundo real se relacionan, la economía y las instituciones, por medio de contratos, regulaciones, leyes que reglamentan el intercambio, derechos de propiedad, y costos de transacción [6].
- relaciona los cambios en los precios relativos y el entorno institucional. Así como sus implicaciones para la toma de decisiones, las elecciones y el desempeño económico [7].
- subraya la necesidad de un marco conceptual, en el cual coexistan los aspectos económicos, políticos y sociales;
- supone que no todas las categorías y variables se pueden volver operativas e instrumentables; y segundo, que no todas ellas son susceptibles de comprobación empírica o de simulación matemática.

[5] Varias obras publicadas recientemente han desarrollado el enfoque del neoinstitucionalismo económico aplicado al papel del Estado en el sistema Véase el libro ya citado de D.C. North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, y además T. Eggertsson, Economic Behavior and Institutions, Cambridge Surveys of Economic Literature, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, E. Ostrom; Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Action, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

[6] Coase ha vuelto a insistir en los puntos de vista que había desarrollado desde 1937 sobre el divorcio que se establece entre la teoría neoclásica y el mundo real : en el marco analítico neoclásico el intercambio tiene lugar en un vacío sin la especificación de sus instituciones. Así existen consumidores sin humanidad, empresas sin organización, y aún intercambio sin mercados" (Coase, 88, p.3).

[7] Eggertsson ha sugerido que el análisis económico se ha quedado atrás, con respecto a otras disciplinas, en el uso de la metodología institucionalista. Eggertsson y, en general los neoinstitucionalistas, han realizado un gran esfuerzo por rectificar esta deficiencia y proponer un enfoque unificado que relacione las teorías económicas e institucionales.

El enfoque neoinstitucionalista, a pesar de su origen economicista, ha comenzado a traspasar los límites restrictivos y estrechos, que se derivan de los supuestos tradicionales neoclásicos: equilibrio general, competencia perfecta, información completa e individuos racionales maximizadores de su utilidad. Este es el caso, por ejemplo, de los teoremas de Coase sobre la importancia de las externalidades y los costos de transacción; el teorema de Arrow sobre la imposibilidad de explicar la actividad gubernamental en términos de preferencias de individuos y grupos; la paradoja del votante medio en los procesos de elección; las fallas del mercado, los bienes públicos y las externalidades [8].

Los enfoques ortodoxos simplemente ignoraron aspectos imprescindibles para analizar el papel del estado en el sistema. Por ejemplo, dejaron fuera el estudio de las fallas del mercado, de los cambios en los precios relativos en mercados con información incompleta que incrementan la incertidumbre en la toma de decisiones, y los costos de transacción [9].

El estado como institución

El estado es una institución crucial de la sociedad moderna. Es difícil concebir la complejidad de las sociedades contemporáneas y de sus instituciones sin el papel activo del estado. De cualquier modo que se analice al estado, el dato relevante y contundente es que éste alcanza progresivamente una importancia significativa, por su tamaño y características, en prácticamente todas las economías y sociedades del mundo.

El estado es una organización económica pero también, y simultáneamente, una estrutura institucional generadora de reglas que impone a todos, que se sujeta a ellas. En este sentido, es una más de las instituciones involucradas en la economía, aunque ciertamente decisiva. El papel del estado, además, no depende sólo de la lógica de la reglas económicas, como es el caso de muchas instituciones mercantiles, sino también de factores extraeconómicos.

El estado es una institución con características peculiares. En efecto, es el resultado, primero, de su notable capacidad de secularización, es decir, los ciudadanos en lo individual o lo social no pueden sustraerse de pertenecer a él. Existe por llamarlo de alguna forma una membresia universal al estado. Y segundo, es una institución que detenta el monopolio de los poderes compulsivos de los cuales otras instituciones carecen.

En la organización estatal convergen aspectos económicos y extraeconómicos: los juicios de valor no económicos de los ciudadanos; las preferencias de los consumidores

[8] El enfoque económico neoclásico tradicional sugiere que en ausencia de costos de transacción, el propio interés guiará a los miembros de la sociedad a buscar estructuras de derechos de propiedad y políticos que maximicen la riqueza nacional sin que intervenga el estado (Véase Eggertsson, 90, p. xiii). Para el análisis ortodoxo en este nivel no tiene importancia, los procesos políticos y las instituciones. Pero si se introducen los costos de transacción en el análisis del intercambio los modelos de elección racional neoclásicos no se sostienen.

[9] Buchanan ha invitado a los economistas a exorcizar el análisis económico tradicional y dominante " y concentramos en los orígenes, las propiedades y las instituciones del intercambio consideradas en términos amplios" (Buchanan, 90, p. 27).

por el ahorro y el consumo; las decisiones de los productores sobre la asignación de recursos para la inversión; la visión de los propietarios de los medios de producción sobre el financiamiento y destino del gasto público, es decir, cuánto del gasto debe destinarse a la promoción de la inversión y cuanto al bienestar social, etcétera.

En el modelo propuesto, se concibe al estado como a la organización institucional por excelencia. Es la institución, por su ubicación estratégica, con mayor capacidad para generar y fijar simultáneamente las reglas y las normas no sólo en el subsistema político-social sino para operar y gobernar el sistema socioeconómico en su conjunto.

El estado también es una institución diferente a otras porque se reserva el derecho exclusivo de fijar y cambiar las reglas que rigen la organización de alguno de los subsistemas o de todo el sistema. Es la única organización con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos y grupos están obligados a acatarlas.

El orden legal es el fruto de un acuerdo o pacto entre el estado y la sociedad. El orden legal y las reglas que le dan sustento quedan consagradas en el contrato social y constitucional que es la condición indispensable para la gobernabilidad del sistema.

El estado es una organización institucional, autónoma y con amplia capacidad de generar iniciativas económicas y políticas. Es un estructura en la cual se encuentran presentes simultáneamente sus aspectos organizacionales y funcionales. Los elementos organizacionales son la base más estable y permanente, es decir, la estructura orgánica del estado, en la cual se desenvuelven dinámicamente los elementos funcionales, es decir, las funciones estatales, que cambian más rapidamente que su estructura orgánica.

Los rasgos organizacionales y funcionales se definen, no sólo en términos de un modelo abstracto, sino por el papel que históricamente desempeñan en el sistema. Todos ellos son entonces factores clave para definir el papel e importancia del estado.

Se puede reconocer que el estado no es el único factor determinante de la organización del sistema pero en cambio sí es (Skocpol, 85):

- la organización que articula a un conjunto de instituciones estatales, paraestatales y sociales, que en conjunto realizan un esfuerzo estratégico para lograr los objetivos y funciones vinculadas a la concepción e instrumentación de las políticas estatales que, en general, buscan el cambio social y la implantación de reformas,
- la organización, con ventaja comparativa en la violencia, que se extiende en un territorio y cuyos limites están marcados por su capacidad para recaudar impuestos, (North, 84, p. 36) y, finalmente,
- la expresión de determinados compromisos de clase que se procesan entre la sociedad y el estado (Przeworski, 90, p.231).

El mercado como una institución

El mercado es una organización institucional compleja y no simplemente un lugar donde tienen lugar las transacciones y las mercancías se intercambian. En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de derechos de propiedad.

El mercado está entonces constituido por un entramado institucional que recoge aspectos "intangibles" del intercambio (Coase, 88):

- información de precios y características de los bienes y servicios,
- colocación y entrega oportuna de los bienes y servicios por medio de las redes de transporte y fletes,
- contratos de compraventa,
- normas de calidad y sanidad y,
- el intercambio de derechos de propiedad.

El mercado se desarrolla paralelamente a su marco institucional y su entorno. El primero crea condiciones más o menos favorables para que las operaciones de compraventa tengan lugar en términos de una legalidad instituida, que da seguridad y confianza a los agentes que intervienen en el mercado. Por eso, las prácticas legales son cruciales para que los mercados se desarrollen y formalicen.

El mercado es un conjunto de instituciones sociales donde un amplio número de transacciones de distinto tipo tienen lugar. Ello facilita la estructuración y extensión del mercado como una institución (Hodgson, 88, p. 172 y ss.).

El intercambio involucra acuerdos contractuales de transferencia de derechos de propiedad, y el mercado como institución es una parte sustantiva de los mecanismos (más allá de los precios) que estructura, organiza y legitima las actividades de intercambio. Es decir, los mercados son intercambios organizados institucionalmente.

El mercado, desde una perspectiva institucional, contiene las reglas que permiten regular y establecer el consenso sobre los precios, y más en general, comunicar y transmitir información sobre precios, tipos de bienes y servicios, cantidades, calidades, compradores y vendedores.

Caracteristicas básicas del enfoque sistémico

La definición básica de sistema que asumimos es la desarrollada por Luhmann. Este autor define al sistema como un conjunto de elementos que mantienen determinadas relaciones entre sí y que se encuentran separados de un entorno determinado. Para caracterizar un sistema es fundamental la relación entre sistema y entorno. *El sistema*

no se define en un vacío económico, social y político, sino siempre con respecto a un determinado entorno (Izuzquiza, 90, p.18) [10].

El sistema autorreferente (Luhmann, 90, p.44) es aquel que tiene capacidad para establecer relaciones consigo mismo. Es posible diferenciar estas relaciones de las que establece con su entorno.

La relación sistema-entorno (Luhmann, 90, p.52) permite distinguir entre el sistema y su entorno.

La regulación de los sistemas, es decir, los mecanismos y reglas que estructuran y gobiernan a los sistemas. La regulación no es fruto del azar, sino un resultado de los mecanismos constitutivos del sistema. La regulación estabiliza a los sistemas y permite su "gobierno" por medio de las instituciones. Las reglas y normas, regulan las relaciones entre los elementos del sistema.

Los factores condicionantes de las relaciones en un sistema. En el sistema las relaciones entre elementos pueden condicionarse mutuamente, es decir, una condición genera otra. (Luhmann, 90, p. 65 y 66)

El sistema está constituido por subsistemas, que gozan de autonomía relativa. Sin embargo están más o menos articulados según el tipo de relaciones que se establecen entre ellos. La noción de articulación social del sistema, desarrollada por A. de Janvry, permite establecer los puentes entre estado y sociedad, y política y economía.

Los sistemas son dinámicos. Su evolución se explica por el funcionamiento de la estructura, que es el componente más estable del sistema y la base de la articulación social de los subsistemas. El grado de articulación se refleja en los resultados económicos, sociales y políticos en el largo plazo. En la economía estos resultados reflejan en el comportamiento de variables clave como el ritmo de crecimiento de la producción, de la inversión, el ahorro, la productividad, las modificaciones en los precios relativos, el dinamismo del comercio exterior, ritmo de incorporación de progreso técnico. En la sociedad se reflejan en la capacidad de los grupos sociales para adaptarse a los cambios. Y en la política en la capacidad del estado para intervenir e introducir reformas. La estructura contiene los elementos básicos que determinan estos resultados, pero además juegan un papel decisivo las instituciones, reglas y leyes económicas, la tecnología, la población y la ideología. (D. North, 84, p. 26)

Desde esta perspectiva sistémica el estado puede concebirse como un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas que incide en la operación de los subsistemas. (Offe y Keane, 90, p.17)

[10] Crozier y Friedberg conciben al sistema y sus distintos elementos "...como un conjunto constituido como un campo estructurado, no neutro, cuyos diferentes elementos presentan conductas coordinadas e interdependientes". Las relaciones causa-efecto pueden analizarse sistémicamente. " La causalidad sistémica -afirman Crozier y Friedberg- consiste en considerar efectos y causas como algo interdependiente dentro de un sistema cuyas propiedades (modos de regulación o de gobierno y tipos de juegos predominantes) nos permiten comprender y prever los resultados que se desea explicar "(Crozier y Friedberg 90 p. 187 y 192)

La interdependencia sistémica entre todos los elementos, nos permite construir un enfoque, según el cual, la relación estado-sociedad-economía da lugar a una organización densa y compleja, en la cual ocurre la formación de un sistema ricamente interrelacionado (estructuralmente), y cuyas relaciones son a su vez mutuamente influyentes.

Tal perspectiva nos permite encontrar los aspectos influyentes de esa relación sistémica. En primer lugar, el papel que juegan el conjunto de las instituciones, no una o suma de varias, sino las relaciones y articulaciones que se entablan entre ellas, para moldear la organización y el comportamiento de los actores políticos y económicos (Therbon 80). En segundo lugar, el papel trascendente de las políticas, en el sentido de que sus consecuencias van más allá de su esfera inicial de motivación y acción, justamente como resultado del entorno de relaciones institucionales y de la respuesta organizada de los grupos o actores.

Un enfoque sistémico permite evaluar el funcionamiento del sistema global y ponderar el peso específico de los subsistemas. Este enfoque permite incluir al estado como una variable decisiva, aunque no única, en la dinámica del sistema.

Un enfoque de esta naturaleza, además, permite evaluar y cuantificar el efecto político y económico de los estados sobre la economía y la sociedad. Las políticas estatales influyen directa o indirectamente, intencionalmente o no, en la formación de los grupos interés y las coaliciones políticas, en la capacidad estatal de intervenir; en la organización de un conjunto de demandas políticas y económicas de los diferentes actores sociales; y finalmente, en la constitución de las ideologías y valores de estos actores [11].

El enfoque sistémico aplicado al análisis del estado

El enfoque sistémico luhmanniano fue retomado por Claus Offe y lo aplicó con éxito para analizar el papel del estado en el sistema capitalista. Las sociedades capitalistas, de acuerdo con Offe se pueden analizar como sistemas estructurados por tres subsistemas, interdependientes, pero organizados de modo distinto. (C. Offe, 90, p. 60 y ss).

El primer subsistema incluye las estructuras de socialización que se guían por reglas. El subsistema social no es un mero conjunto o agregación de individuos aislados. Los individuos y los grupos se organizan, socializan y entablan unas relaciones sociales extraordinariamente complejas, que requieren ser reguladas y gobernadas de acuerdo a un conjunto de procedimientos y normas institucionales.

El segundo subsistema comprende la producción de bienes y las relaciones de intercambio de la economía. El capitalismo es un sistema caracterizado por una organización social guiada por la producción de mercancías por medio de mercancías,

[11] Véase al respecto de estos temas Almond, Nordlinger, Lowi y Fabrini (88) The return to the state y The critiques to the state ; el excelente estudio comparativo de Dunleavy y O'Leary Theories of the state 89; la recopilación sobre Estudios comparados sobre el gobierno de J. Blondel, M. Duverger y otros (81) y el recuento de R. Alford y Roger Friedland, Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia, (91).

y por una estructura de clases sociales en donde coexisten propietarios y los que no poseen más que su fuerza de trabajo. (Bhaduri, 90, pp. 16 y ss.)

El subsistema estatal se organiza por los mecanismos y coacción política y administrativa del estado. El estado es la institución más importante, desde el mundo antiguo hasta la actualidad. Como ha escrito D. North "... la aparición del estado, con su cuerpo consiguiente de reglas para ordenar la estructura interna y su poder coercitivo para hacer cumplir las mismas y competir con otros estados...es el dato más relevante de la modernización" (North, 84, p. 114)

A partir de la concepción de Offe nosotros definimos cuatro subsistemas institucionales en torno al papel del estado en el sistema: el de propiedad, el político, el decisional y el de la economía pública.

En el enfoque propuesto la noción de sistema no se restringe sólo al ámbito de la economía, sino que incluye a las esferas política y social [12]. El sistema socioeconómico comprende cuatro subsistemas:

- de la propiedad,
- político-social,
- decisional y,
- el económico.

[12] Como ha escrito de Janvry "... no se esgrime la determinación lineal que recoge la economía sobre la política, o del Estado sobre la sociedad, sino que en ella establece las correspondencias análiticas y prácticas entre las distintas instancias observada históricamente." La fortaleza y/o debilidad de las relaciones entre los subsistemas indican una mayor o menor grado de articulación social entre ellos. Entre mayor sea el grado de articulación las relaciones entre los subsistemas serán más estables. El grado de desarrollo de las instituciones es un factor clave para la articulación social (De Janvry, 85, p. 108)

DIAGRAMA 1

EVOLUCION DEL INSTITUCIONALISMO (2)

Institucionalismo Clásico ⇨	Nuevo Institucionalismo
*Carece de teoría formal de las Instituciones *Sesgo empírico y descriptivo	*Desarrolla una teoría de las Instituciones *Unifica economía y política
Economía Política Clásica (Smith y Marx)	Coase (The nature of the firm 1937)
Veblen (The theory of the leisure clase. An economic study of institutions 1899)	Buchanan y Tullock (Calculus of the consent 1962)
Weber (Economy and society 1922) Commons (Legal fundations of capitalism 1924)	D. North (*Structure and Change* in economic history 1981 and Institutions institutional change 91)
Schumpeter (Capitalism, socialismand democracy 1942)	Williamson (The economic institutions of capitalism 1985)
Simon (Models of man: social and rational 1957)	Eggertsson (Economic behavior and institutions 1991)

DIAGRAMA 2

MODELO CONVENCIONAL (1)

Variables endógenas

Intercambio y toma de decisiones

Fronteras del análisis ortodoxo

El sistema económico

Variables endógenas

Instituciones leyes y reglas

Derechos de propiedad

Estado

Costos de transacción

MODELO NEOINSTITUCIONAL

Relaciones sociales, decisiones y acciones en la producción y el intercambio

⇔ *Instituciones, reglas, y leyes económicas*

⇔ *Derechos de propiedad*

⇔ *Estado*

⇔ *Costos de transacción*



EL SISTEMA SOCIOECONOMICO



ETHOS CULTURAL: VALORES E IDEOLOGIAS

(Elaborado a partir de Hodgson 88)

2. El subsistema de la propiedad

Este subsistema organiza los aspectos políticos, sociales, y económicos del régimen de propiedad. Su objetivo básico consiste en especificar los llamados derechos de propiedad de acuerdo a ciertas reglas [1]. Los aspectos políticos incluyen las leyes y reglas, que fija y hace cumplir el estado. Este último establece el marco legal y el estatuto jurídico del régimen de propiedad en el sistema. Los aspectos sociales recogen las respuestas de la sociedad civil que se derivan de los arreglos y acuerdos institucionales concretos de los grupos de la sociedad de cara a los derechos de propiedad. Los aspectos económicos comprenden los incentivos o desincentivos económicos contenidos en los derechos de propiedad y frente a los cuales los agentes económicos toman decisiones como, por ejemplo, invertir y ahorrar [2].

Al relacionar los derechos de propiedad con la economía, la política y la sociedad es posible analizar el desarrollo del régimen de propiedad [3], desde una perspectiva más amplia que la meramente jurídica, administrativa o económica. Desde esta perspectiva la propiedad no se reduce sólo a los actos jurídicos o administrativos del estado [4], o sólo a las respuestas y demandas de la sociedad y de los incentivos individuales [5], sino a las complejas relaciones e interinfluencia entre estas instancias.

[1] La corriente que ha prestado importancia al papel de la propiedad en el sistema es la llamada ecuela de derechos de propiedad. Un buen recuento sobre los alcances y límites esta doctrina se encuentra en Starr, 89 y Hodgson, 88 y en la recopilación de artículos en de Eatwell, et.al., 89. Sobresalen los aportes Alchian, De Alessi y Eckert. Por su parte, Vickers y Yarrow, 88 destacan la relación de este enfoque para el estudio de los incentivos en empresas públicas y privadas, con las políticas de privatización. J. Buchanan menciona entre los principales autores de este enfoque a Harold Demesetz y Roland Mckean, este último de la escuela de Virginia, quienes iniciaron el análisis de la influencia de las estructuras de recompensa y castigo en el comportamiento individual, haciendo especial énfasis entre instituciones lucrativas y no lucrativas. (Buchanan 1/90) Las relaciones entre los enfoques de los derechos de propiedad, la economía de los costos de transacción, la desregulación y del agente principal en la tradición del institucionalismo se encuentra Williamson, 89 y North, 84 y 91.

[2] La tradición liberal concibe a la propiedad como una relación entre un individuo y un bien. Los individuos se comportan racionalmente y buscan la maximización de los frutos derivados de la propiedad. La escuela de los derechos de propiedad parte de este fundamento. Por esa razón destaca el papel que juegan los incentivos y desincentivos contenidos en la propiedad, y conciben las respuestas de los individuos, como cálculos frente a la propiedad. Las prescripciones de esta escuela se orienten por soluciones guiadas por el mercado y basadas en la primigenia de la propiedad privada. Ciertamente existen otras versiones, dentro de esta escuela, que reconocen la existencia de relaciones institucionales y sus conexiones con las costumbres sociales, el derecho consuetudinario y las prácticas estatales, es decir, reconocen la importancia de las instituciones. Estas versiones, suponen la existencia de costos de transacción, de externalidades y de bienes públicos, por esta razón aceptan soluciones no mercantiles y guiadas por el estado. Por ejemplo R. Coase ha llamado la atención sobre la necesidad de concebir al individuo actuando en un mundo con restricciones impuestas por instituciones reales (Coase, 88, p. 231)

[3] Los derechos de propiedad comprenden: usar libremente un activo, cambiarlo de forma, y transferirlo parcial o totalmente, y obtener los frutos derivados de la propiedad.

[4] En el subsistema político el estado puede concebirse como relativamente autónomo y actuando en un mundo sometido a restricciones. Ambas cuestiones le imponen límites para "especificar" los derechos de propiedad sólo en una dirección que favoreciera a la burocracia estatal. Si el estado tuviera el monopolio exclusivo de fijar los derechos de propiedad las actividades estatales, se colocarían en una senda de crecimiento indefinido, sólo limitado por restricciones económicas, y tendería a elevar los costos de transacción. En el mundo real de las instituciones un esquema de este tipo no existe, o sólo en estados atrasados y con una clara orientación predatoria y de rapiña del excedente socialmente generado.

[5] La tesis principal de la escuela de los derechos de propiedad sobre los incentivos consiste en atribuir al individuo un comportamiento humano puramente individualista. Por ello, se dice, que a medida en que más individuos estén dispuestos a velar por sus derechos de propiedad, mayor vigilancia individual se ejercerá sobre éstos, y mayor eficiencia lograra el sistema. Esta tesis es limitada, en tanto que reduce el papel de la propiedad sólo al mundo de los incentivos individuales y sin interferencia de instituciones.

El subsistema de propiedad puede definirse como un complejo arreglo institucional en el cual confluyen los subsistemas, político, decisional y económico. Estos últimos moldean e influyen en la especificación de los derechos de propiedad, y éstos inciden en los otros. En otras palabras, los derechos de propiedad dependen del estado, de las acciones sociales y de las normas éticas prevalecientes en un sistema complejo como el capitalista. Esta definición de propiedad es más amplia que la postulada por la escuela de los derechos de propiedad que la restringe a los incentivos o desincentivos.

Los derechos de propiedad especifican los campos privado y público. Los derechos de propiedad, privada, delimitan el marco legal e institucional, por encima del cual, nadie, incluido el estado, puede alterar o afectar la propiedad sin la aprobación o compensación del propietario. Sin embargo, aún el caso de la propiedad privada, en la que teóricamente se presenta un esquema "puro", en la realidad existen ciertas "impurezas", derivadas de las regulaciones y restricciones gubernamentales y del cumplimiento de los contratos de compraventa. Por supuesto que las restricciones y los contratos, en los estados modernos y democráticos, sólo pueden surgir del marco constitucional y de sus leyes reglamentarias. El estado vigila el cumplimiento del marco institucional, y ejerce el poder de imponer las restricciones y limitaciones que manda la ley. El estado se reserva el poder monopólico para introducir reformas al marco constitucional, para cambiar el marco jurídico, y eventualmente ampliar el horizonte de restricciones, es decir, para alterar los derechos de propiedad prevalecientes, de acuerdo con los procedimientos establecidos.

En las modernas democracias representativas existe una tensión permanente entre el "imperio" de la ley, que restringe los derechos de propiedad en búsqueda del interés colectivo, y el "imperio" de la propiedad privada, que procura la ampliación ilimitada de los derechos de propiedad en búsqueda del interés privado, sin más límite que los que fije el mercado.

Los derechos de propiedad en el ámbito estatal, público, y social, en principio, deberían ser similares a los privados en cuanto a su marco jurídico y sus principios básicos. Sin embargo, los derechos en esos ámbitos tienen una menor definición y especificación. Ello es así porque dependen del tipo de estado, y especialmente, de la autonomía relativa del gobierno para cambiar las modalidades de la propiedad pública. En ellos el estado goza de más discrecionalidad para modificar los derechos de propiedad.

La escuela de derechos de propiedad tradicional abarca a la propiedad pública, aunque le fija desventajas y la acusa de ser la causa de la dilución de los derechos de propiedad en el sistema. En cambio, atribuye todas las ventajas positivas a la propiedad privada.

Según esta escuela, la propiedad pública no persigue objetivos de mercado, ni está sometida a la competencia. Además considera que los subsidios y transferencias distorsionan el mecanismos de los precios, que los controles gubernamentales son excesivos; que las finanzas estatales no están sometidas a restricciones presupuestarias, y finalmente, que existe separación entre la administración y la propiedad.

Según la misma escuela la propiedad privada tiene capacidad para concentrar los derechos, las recompensas y los incentivos. El mercado se encarga de vigilara los administradores y los obliga a entregar resultados rentables a los propietarios y la competencia es el mejor mecanismo de regulación.

La propiedad pública opera de un modo distinto porque diluye los derechos de propiedad. En su funcionamiento hay una débil presencia de los incentivos y castigos del mercado, se cuenta con el apoyo de la burocracia del gobierno central y, los ciudadanos tienen un escaso poder de vigilancia.

J. Stiglitz ha señalado que separación tajante entre ambos tipos de propiedad no se sostiene, porque un examen cuidadoso indica que son muy similares, aunque ciertos mecanismos puntuales cambien. (Stiglitz, 90, p. 50 y 51)

Funciones del subsistema de propiedad

Es indudable que la propiedad importa, es decir, no es un dato más o ni es algo externo al sistema. Los derechos, que especifican la propiedad, influyen directa e indirectamente en la eficiencia global del sistema.

D. North es quien probablemente más claramente ha planteado la importancia de la propiedad. Su tesis principal es que en la medida en que las sociedades se vuelven más complejas y especializadas y el intercambio más despersonalizado, es necesario que los derechos de propiedad se definan de tal modo que las ganancias de productividad derivadas de la especialización puedan realizarse. (North, 84, p. 31)

El grado de eficiencia de los derechos de propiedad depende ciertamente de la claridad del marco jurídico, pero también de sus relaciones con los otros subsistemas.

Los derechos de propiedad facilitan o dificultan que los mecanismos derivados del mercado y del sistema de precios asignen los recursos eficientemente. El mercado libre no significa por sí mismo mercados eficientes. Los mercados eficientes necesitan un sistema legal bien especificado, y un gobierno imparcial para hacer cumplir las reglas establecidas. (Gunnarson, 90, p. 61) La eficiencia depende entonces de un ambiente competitivo y bien regulado, y no sólo o únicamente de la propiedad.

Las prescripciones de la escuela de los derechos de propiedad, generalmente no reconocen la anterior complejidad, y se reducen a plantear políticas que cambien la estructura de incentivos y el comportamiento de los administradores. Evidentemente, ello se limita al ámbito de las empresas individuales, pero estos argumentos no pueden hacerse extensivos sin más a la eficiencia global del mercado o del estado. La eficiencia de un sistema depende de una constelación de factores más amplia y compleja que los incentivos individuales y la propiedad.

En el ámbito específico de la empresa, no cabe duda de que la propiedad incide en el comportamiento y objetivos de los dueños, y en los mecanismos de vigilancia de los

administradores, y ambos buscarán maximizar resultados económicos. Los derechos de propiedad influyen decisivamente en la maximización de utilidades, aunque también se deben reconocer otros factores.

El grado de especificación de los derechos de propiedad es una variable importante que influye en la eficiencia del subsistema de propiedad. Se puede decir, en general, que entre mayor sea la especificación de los derechos de propiedad, en términos de reglas claras, los agentes económicos y sociales tendrán una mayor certidumbre en cuanto al uso de los derechos de propiedad. Este marco de certidumbre puede favorecer el ahorro, la inversión y la innovación tecnológica, En cambio una baja especificación e incertidumbre puede tener como resultado la dilución y atenuación de los derechos de propiedad lo cual puede generar la desconfianza de los agentes. En éste último caso los individuos y los grupos estarán menos motivados para mantener y preservar sus derechos de propiedad.

El subsistema de propiedad tiene otras características. El estado puede controlarlo, vigilarlo y regularlo. El grado en que lo haga depende de la presencia del estado en la economía, del tamaño de la propiedad pública. Y de que los arreglos institucionales en los distintos subsistemas sean capaces de vigilar o contrabalancear el poder del estado.

El grado de reglamentación y control por el estado de los derechos de propiedad no determina directamente la eficiencia de esos derechos. Mucha reglamentación no implica necesariamente más eficiencia. El nivel de reglamentación depende en última instancia de las necesidades del sistema en su conjunto.

Reconocer la importancia de los derechos de propiedad no necesariamente conduce a concluir que el sector privado y el mercado son más eficientes que el estado. El enfoque de los derechos de propiedad se basa en un modelo de comportamiento individualista aplicado a la empresa, y aún en ese caso, no existen evidencias empíricas consistentes que validen sus conclusiones. Por otra parte, evaluación del desempeño del sector público y de la empresa pública apenas tiene unos años de haberse iniciado (Véase Vickers y Yarrow, 88, y Jones, 91) .

La distinción entre los diferentes tipos de propiedad es analíticamente útil para estudiar las relaciones que se establece en una economía mixta. Ciertamente habrá que superar las barreras que el enfoque tradicional de derechos de propiedad se ha esforzado por colocar entre la propiedad pública y la privada y dar paso al estudio de la realidad de las economías mixtas.

3. El subsistema institucional político

El subsistema político contiene a las instituciones del estado y la sociedad. Este subsistema organiza, regula y articula las relaciones entre el estado y la sociedad y fija el marco jurídico y las reglas de operación de los regimenes político y social y de sus relaciones con otros subsistemas. En él se relacionan el estado, la política, la sociedad (mediante sus instrumentos) y la economía (el mercado). En este subsistema los individuos y grupos participan en la toma de decisiones, defienden sus intereses y proyectan sus valores y preferencias ideológicas. El comportamiento y acciones de los individuos en este subsistema no responden sólo a propósitos económicos, sociales o políticos sino a una combinación más amplia de intereses que influyen entre sí. Por ejemplo, el comportamiento económico modifica los procesos políticos y sociales y los fenómenos políticos en el mercado y la sociedad. Las instituciones económicas y políticas explican los resultados sociales sobre el desempeño económico, la asignación de recursos y las políticas públicas [1].

El subsistema institucional político, de acuerdo con la organización y presencia del estado y la sociedad, puede asumir una relativamente amplia gama de tipos y modelos dentro del sistema capitalista y las democracias [2].

Las funciones del subsistema político están determinadas por las relaciones de las esferas estatal y social. El estado y la sociedad tienen diferentes grados de participación y de influencia en el desempeño del sistema; o dicho de otro modo, existen sistemas más "estatales" o más "societales", en el sentido de que la reproducción del sistema está más influida por el estado o por la sociedad.

El subsistema contiene, primero, las operaciones, mecanismos y procedimientos que el estado despliega para garantizar, organizacional y funcionalmente, la estabilidad y crecimiento del sistema; y segundo, los mecanismos y respuestas de la sociedad para responder a las políticas estatales y establecer las propias. En ambos aspectos, como es obvio, tienen un papel decisivo las instituciones como reglas y organizaciones burocráticas.

[1] Desde la perspectiva del peso específico atribuido al estado o a la sociedad en el funcionamiento del sistema, el campo de estudio en las ciencias sociales se ha dividido grosso modo y de entrada en dos diferentes tradiciones analíticas: las estatistas y las "societales". Las primeras colocan en el centro de sus análisis al estado. Según los análisis "estadocéntricos" la soberanía y la autonomía son los componentes esenciales del estado, y éste la institución clave de la sociedad moderna, en tanto que es la organización que concentra la autoridad máxima. De esta concepción justamente derivan su estatismo. Las societales, en cambio, ponen a la sociedad como el elemento esencial. Se trata de los diversos enfoques de inspiración pluralista. Para éstos la sociedad es el factor relevante, es decir, el sistema no gravita alrededor del estado, sino de un conjunto de instituciones y organizaciones sociales, de modo que conciben al estado como una suerte de asociación entre muchos. En este sentido el estado no es la institución que concentra exclusivamente la autoridad y el poder, sino que éstos se encuentran dispersos en diversos centros.

[2] Existe una amplia literatura que recoge el debate entre las tradiciones estatistas y societales véanse al respecto:Hall, 88, caps I y II; Przeworski, 90, cap.V; Keane, 90, Dunleavy y O' Leary, 89; Carnoy, 84, Gold et al 75; y R. Alford y R. Frieland, 91. En ambas tradiciones se destaca, sin embargo, la necesidad de contar con alguna teoría de las instituciones con solvencia para explicar el "cambio institucional", es decir, la manera en que se crean las instituciones, y la forma en que se reforman o destruyen con el paso del tiempo. Las instituciones en el enfoque estatista se les identifica casí exclusivamente con los "aparatos" del estado; y en el enfoque societal, se trata principalmente de un conjunto de reglas, procedimientos y valores concebidos para restringir el comportamiento de los individuos y maximizar el rendimiento de los grupos de poder (Véase D. North, 84, p. 227 y ss.).

El estado y el subsistema político

La esfera estatal incorpora los aspectos institucionales de la estructura y organización del gobierno y del sistema político, la toma de decisiones, y los diversos procesos de elección pública. La esfera social incluye el papel de las organizaciones de la sociedad: los partidos, los sindicatos, los grupos de interés, los medios de comunicación, las universidades, etcétera. (Véase Blondel et. al. 81)[3].

El estado no es una mera organización Deus ex machina formada por la suma de aparatos, organismos y funciones, que sea exclusivamente el instrumento de un determinado grupo social para reproducir el sistema, y para preservar o ampliar sus intereses. El estado no opera en un vacío institucional, social y político, por el contrario, es la organización por exelencia generadora de instituciones, reglas, normas y leyes, a partir de las cuales crea y articula las relaciones entre los subsistemas. En este sentido el estado, en tanto que organización multifacética, es una red o entramado de relaciones entre las partes del sistema, que justamente sintetizan la polivalencia estatal: i) actor autónomo dotado de iniciativa para regular al sistema, ii) organización institucional compleja que fija los vasos comunicantes entre lo público y lo privado, y iii) arena de confrontación y lucha, pero también simultáneamente, de negociación y compromisos de los grupos de interés.

Una perspectiva analítica amplia, que no reduzca el papel y las funciones del estado a una esfera única de competencia, reconoce en las formas institucionales del estado, una organización que no sólo es la agregación de "aparatos" e instrumentos; ni se limita a garantizar la "lógica" de la acumulación o la maximización, de la rentabilidad privada ni es el mero reflejo de los grupos en el poder; ni tampoco la imposición (violenta o no) de reglas para regular y administrar los conflictos que surgen en la sociedad. Por el contrario el estado es una organización institucional extraordinariamente compleja, que expresa, recoge y procesa simultáneamente numerosas tendencias, funciones e intereses contradictorios. Dicho de paso este enfoque del estado -como ha señalado justamente Skocpol- no prejuzga o se adelanta a los resultados a que podrán conducir las tensiones y conflictos inevitables entre estado y sociedad, ni a sus previsibles soluciones o salidas en una situación histórica dada.

El estado es una institución importante e influyente para modernizar la sociedad, y justamente fruto de esta modernización, por ser un promotor y organizador de las nuevas relaciones socioeconómicas y de su articulación perene. Por ello, el estado no sólo crece, sino también se vuelve más complejo y diversificado, crea y procura institicionalizar nuevas instancias de mediación.

[3] P. Schmitter y Lynn han construido una tipologia sobre las distintas clases de democracia a partir de en un modelo de dos sectores: la sociedad y el estado. En este modelo el centro del poder puede localizarse con diversos grados de intensidad, ya sea el estado o ya sea en la sociedad. Los modelos estatistas tendrían como características ser corporativistas, populistas y centralizados, y en cambio, los societales serían consensuales, electoralistas, y dispersos (Véase P. Schmitter y T. Lynn, 91, p.9)

La organización estatal es un fenómeno eminentemente histórico. El estado ha conocido distintos modelos y tipos, que tienen ciertas regularidades (componentes estructurales y estables), pero también ciertas características particulares y distintivas que dependen y evolucionan de acuerdo con el ambiente sociocultural y las tradiciones que lo rodean.

El estado como una institución del subsistema político tiene elementos organizacionales y funcionales (Véase al respecto el excelente análisis comparativo de Dunleavy y O'Leary, 89 y el libro de Alford y Frienland, 91).

Los características **organizacionales** del estado dependen de las instituciones y de los aparatos y órganos que contenga. Por sus características organizacionales el estado puede ser:

- institución relativamente autónoma con un papel estratégico dentro de los subsistemas;
- soporte principal de la soberanía popular, que se extiende a los individuos, como un conjunto que actúa de acuerdo a sus preferencias. La soberanía popular se puede expresar hasta el punto de que puede alterar las instituciones existentes. Empero ciertamente el Estado, la propiedad privada y los procedimientos políticos modifican la soberanía (Przeworsky y Wallerstein, 86, p. 221);
- base de la unidad nacional frente a la comunidad internacional o a los otros estados. A diferencia de los enfoques de la soberanía popular que la reducen sólo al pueblo, el enfoque de la soberanía estatal la hace extensiva a la "soberanía nacional";
- asiento de un cuerpo de funcionarios más o menos estables y profesionales. Entre más moderno el estado los mecanismos de reclutamiento del personal estatal, serán - en la tradición weberiana- más burocráticos y despersonalizados;
- institución capacitada para obtener recursos, principalmente fiscales, financiar sus actividades y también para imponer restricciones y prohibiciones;
- mecanismo coordinador, con mayores o menores grados de unificación y centralización, de las decisiones y de los distintos niveles del gobierno (incluida por supuesto la administración pública y el sector paraestatal);
- organización generadora de la reglas que regulan la marcha de los subsistemas, y destacadamente de la especificación de los derechos de propiedad.

Históricamente estas características y atributos estatales tienen un grado de desarrollo desigual y se combinan en modelos de estado históricamente diferenciados. Así se puede encontrar desde un estado bien desarrollado, centralizado, jerárquico, burocrático, y con un ejecutivo poderoso, hasta un estado débil y con escasos atributos y funciones.(Véase por ejemplo las tipologías del estado construidas por Schmitter y Tylmann, 91, y Alford y Frieland, 91).

La eficiencia y eficacia de las políticas estatales y la operación global del sistema dependen de la calidad y organización del estado [4] y del entorno cultural (tradiciones y valores) que lo rodea.

[4] *Este punto de vista lo desarrolló Poulantzas en su muy influyente libro de los años sesenta en las corrientes marxistas y* más allá (poulantzas, 68).

En este sentido las posibles formas de organización dependen entonces del "ethos" cultural y de los valores y expectativas que la sociedad y el Estado generen (Rusmacher y Evans, 85).

El estado es una organización compuesta por instituciones especializadas que realizan funciones también especializadas. Las funciones de las distintas instituciones estatales pueden definirse **ex ante** para la búsqueda de ciertos objetivos, o ser un resultado **ex post** del logro de ciertas metas, objetivos o propósitos. En el primer caso (ex ante) el estado tiende a identificarse con aquellas instituciones, algunas incluso no rigurosamente estatales aunque con funciones públicas, que procuran deliberada y expresamente la promoción del crecimiento y la equidad. En buena medida se trata de los distintos estados intervencionistas. En el segundo caso (ex post) el estado se identifica con las instituciones que preservan y estabilizan el orden social para mantener al sistema, es decir, se refiere a alguna variante del estado mínimo (Véase Dunlevy y O' Leary, 89).

Las funciones estatales tienen como gran objetivo presentar y reproducir al sistema en su conjunto a los menores costos posibles. Desde este punto de vista el estado tiene capacidad para seleccionar, regular y administrar sus funciones, y arbitrar entre los distintos grupos e instituciones que definen sus intereses justamente de cara a las funciones estatales.

El tipo de régimen político influye en la eficiencia con que se cumplan las funciones estatales.

Los agentes económicos y sociales se organizan para operar el, y en él sistema. Cada grupo influye en la definición de la funciones estatales y en la toma de decisiones, lo que le genera ganancias o pérdidas. El peso relativo de cada uno depende de su grado de organización, consistencia, coherencia, y de su posición (más o menos estratégica).

Se establece una compleja red de mediaciones entre las características organizacionales y las funciones que permite establecer los puentes entre, por una parte, las organizaciones estatales y las coaliciones políticas que recogen los intereses y visiones de los grupos a que representan, y por otra parte, las reglas, procedimientos y su operación concreta. Cada subsistema político tiene sus propias características y peculiaridades operativas (presidencialismo, parlamentarismo, sistema de partidos, instituciones, marco jurídico-contractual, etcétera).

Las características de las organizaciones y funciones concretas influyen en la capacidad del subsistema político para incorporar cambios. Es decir, estas características pueden favorecer, o inhibir y la capacidad de introducir reformas.

El estado como instrumento

El estado es un instrumento que despliega políticas para influir en la marcha del sistema [5]. El estado genera sus propias iniciativas políticas y económicas como una institución autónoma, organizada y dotada de funciones. Pero además porque recoge, procesa y administra las demandas y presiones de la sociedad, de acuerdo con unas reglas y procedimientos institucionales y con los valores, tradiciones y prácticas políticas y sociales no escritas en las leyes.

El estado es entonces una organización institucional "metautónoma", en el sentido de que logra concebir y poner en práctica sus políticas, desarrollar sus preferencias y luchar por imponerlas en la sociedad, a pesar de la eventual resistencia de esta última (Rueschmacher y Evans, 85).

El estado en tanto que organización institucional que genera e instrumenta políticas es, simultáneamente:

- un instrumento de los grupos dominantes para imponer sus intereses económicos, preservar el poder político y conservar la ideología,
- una institución que por medio de su burocracia, manipula los intereses de la sociedad para contender con las demandas sociales y ciudadanas de todo tipo,
- un árbitro y regulador, cuyo función se intensifica conforme las sociedades se vuelven más complejas y se incrementan los conflictos de intereses, hasta que el estado se vuelve inevitable y creciente, y finalmente,
- una organización autónoma que condensa todas las relaciones de poder de la sociedad, y en consecuencia, dotado de una gran capacidad para proponer instituciones, valores y administrar los intereses de toda la nación.

El estado: mínimo y extendido

El estado busca proyectar y defender unos ciertos valores (que genera junto con la sociedad), en una escala normativa más o menos amplia que comprende a la equidad, la justicia social, la democracia, y la libertad. La conicidencia del estado y la sociedad en las preferencias valorativas depende de muchos factores, empero el más importante es la relación y peso específico de ambos en el subsistema político.

[5] Poco a poco se fue desacreditando la noción instrumentalista más elemental, fundada en la idea de Engels según la cual el Estado es una "camarilla administradora de los intereses de la burguesía" y un reflejo de las fuerzas económicas subyacentes. Muchos analistas sostienen que el estado tiene una función depredadora que consiste en maximizar los rendimientos del grupo en el poder y extraer los recursos del resto de la sociedad en su beneficio. Este es el caso de los enfoques del estado explotador o de la sociedad buscadora de rentas (Véase North, 84, p. 37). Esta versión fue sustituida, en la tradición marxista, por un modelo "funcional estructuralista" (Poulantzas, 69) que concibe al estado como relativamente autónomo de los intereses corporativos de los capitalistas (Milliband, 72). Sin embargo, en opinión de Przeworski, tanto los enfoques instrumentalistas como los autonomistas son funcionalistas, los primeros no corresponden a la realidad pero sí muestran un rasgo relevante: por qué el estado se orienta a preservar la reproducción del sistema (Przerwoski, 90, p. 229). Una crítica neoliberal la concepción funcionalista e instrumentalista se encuentra en Bell, 89, p.217 y ss..

El tema que genera más controversias es el tamaño óptimo o necesario del estado para preservar y ampliar esos valores. El debate ha dado lugar a dos enfoques básicos el del estado mínimo y el del estado extendido.

En el enfoque simplista del **estado mínimo** las funciones estatales deben restringirse a las tradicionales de vigilancia del cumplimiento de las leyes, defensa y seguridad nacionales y respuestas a las demandas de los grupos dominantes. La delimitación de los alcances del estado es muy clara y no ofrece mayores dificultades.

Sin embargo es conveniente señalar que en la actualidad existen distintas versiones de este enfoque, que difieren entre sí en la definición de las fronteras "mínimas" y el alcance de las funciones, positivas y normativas del estado [6]. Esta definición depende primero del grado de influencia en el estado que cada variante atribuya a los diferentes grupos sociales (ciudadanos, élites, grupos de interés, empresas); y en consecuencia de la posición del Estado frente a ellos. En segundo lugar, depende de sí el análisis destaca el logro del estado justo o del estado legitimo.

El estado mínimo - según Rubio- puede tener grados diversos que van desde posiciones radicales del liberalismo "duro", como las de Nozick, Hayek y Friedman que postulan un estado mínimo-justo, que no admite más intervenciones que la preservación de la justicia y la libertad, hasta posturas moderadas de un "liberalismo social" como es el caso de Rawls y Buchanan que defienden el estado mínimo-legitimo que aceptan intervenciones para administrar los ideales contenidos en el contrato social (Rubio, 90).

Este enfoque tiene como supuestos básicos: i) la primigenia del individuo sobre la sociedad, ii) los individuos, incluidos los burocrátas, son racionales y maximizadores de su utilidad, iii) las instituciones crean los incentivos o desincentivos a los individuos y iv) la racionalidad individual implica la racionalidad social (Véase Bates, 90, p 51).

En consecuencia los objetivos que se atribuyen al estado son mantener y promover la libertad económica y política, la competencia y la eficiencia, como condiciones indispensables para alcanzar la maximización de la utilidad individual. Se rechaza la necesidad de los arreglos institucionales y contractuales; y en general, de intervenciones estatales, pues se les considera como claras interferencias.

Conforme a esta concepción se busca la justicia y la legitimidad con base en en el mínimo de arreglos. El modelo ideal conjuga la libertad individual y civil con la autoridad estatal. A partir de ello el estado debe regular sus relaciones con los individuos conforme a un orden constitucional aprobado consensualmente, respetando la autonomía de los individuos y de la sociedad civil. La constitución, democráticamente elaborada

[6] Para los que postulan la necesidad del estado mínimo, en sus distintas versiones o matices, es evidente que el estado extendido debe restringirse hasta contrarrestar los elementos que favorecieron su crecimiento y llegar a eliminarlos de tajo. Este es uno de los fundamentos de la "revolución neoliberal", según la cual, se deben cumplir dos objetivos: primero, la traducción directa y transparente de las demandas de los ciudadanos en los programas públicos sin la mediación decisiva de los políticos, los burócratas, y las corporaciones, como ha ocurrido en las tradicionales democracias liberales; y segundo, cumplir con el postulado del **estado neutral**, como requisito indispensable de la democracia (neoliberal), eliminando al estado intervencionista (y extendido), que bajo la promesa del cumplimiento del interés público ha obstruido la libertad y la democracia.

y refrendada, consagra la autonomía del estado, el cual debe limitarse a cumplir las funciones constitucionales y no ejercer poderes discrecionales [7].

El enfoque del **Estado extendido** o ampliado atribuye a esa institución funciones y objetivos más amplios, agregando actividades productivas directas, de promoción del bienestar social, de pleno empleo y, en general, del desarrollo económico.

En esta concepción el estado goza de mayor autonomía, y tiene sus propias metas "oficiales", es decir, practica intervenciones discrecionales, en el sentido de que no necesariamente estan consagradas en el marco restringido de las instituciones y las reglas establecidas en el contrato social. Por supuesto que el estado ampliado tiene límites legales y políticos. Está obligado a respetar la legalidad y conciliar los intereses de los grupos de interés de presión. En este sentido la extensión de funciones es un un nuevo atributo del estado ampliado, en el sentido de que va más allá de los límites contenidos en los propósitos de la legitimidad y la justicia social.

No existe un único modelo de estado ampliado, la extensión de las funciones obedecen a los arreglos y pactos institucionales y sociales. De acuerdo con el predominio de algunas de las características los estados ampliados pueden ser: del bienestar, desarrollista, intermediario, rentista/depredador, planificador (especializado y profesional), etcétera (Sobre los modelos históricos del estado véase supra cap. 10).

El estado ampliado es, por definición, una organización institucional que debe inducir la secularización de la participación de todos los grupos involucrados en y con la política pública. Por esta razón pierden importancia los conceptos de soberanía extendida a los individuos y la autonomía estatal, y en cambio, gana importancia la idea del estado intermediario con la sociedad. En esta concepción, a diferencia de otras, el estado ampliado se confunde con la sociedad y no es una organización claramente distinguible, ni demarcable.

El papel del estado extendido consiste en desplegar al máximo posible múltiples funciones y actividades, formales e informales, en las cuales deben involucrarse los grupos de interés y de presión. Estos últimos negocian y pactan entre sí y con el estado en aspectos como la política de gasto público, su financiamiento, su composición, etcétera.

Conforme a este enfoque el estado está constituido por un conjunto de instituciones que realizan funciones diferenciadas. El tipo y amplitud de ellas, la naturaleza de las

[7] El Estado mínimo también asimila algunos elementos de las propuestas de la administración democrática de los ideales, que como se sabe está enraízada en la tradición de Jefferson, J. Madison y A. Hamilton. En especial Madison formuló una réplica al liberalismo clásico cuando señaló que el propósito de la democracia era " .. asegurar el bien público y los derechos privados contra los peligros de las facciones, conservando al mismo tiempo el espíritu y la forma del gobierno popular" (Citado por Bell, 89, p 262). Su propuesta básica consiste en dotar a la sociedad de capacidad suficiente para generar y establecer sus propios valores e ideales. Por esta razón, lo que requiere la sociedad es contar con un clima y unas instituciones que propicien que esos valores e ideales se cumplan. Los valores se establecen democráticamente y una pequeña administración vigila que se cumplan. No se necesita un gran aparato administrativo ni de mucho gasto público. Dos conclusiones se derivan de la administración democrática de los valores: primero, que es menester incluir todos los intereses; y segundo, que todos los problemas deben negociarse (Bell, 89, p. 262).

coaliciones y los mecanismos específicos de negociación, le dan a cada estado su especificidad.

El estado ampliado se concibe también como una institución **vigilante** de la marcha del sistema con capacidad para influir y cambiar, mediante premios y castigos económicos y políticos que otorgan las agencias y las instituciones estatales, los pesos relativos de las fuerzas de la sociedad de acuerdo con los intereses generales y la estabilidad del sistema [8].

Según esta concepción del estado debe ser fuerte y estar dotado con un entramado institucional y de autoridades con capacidad suficiente para sancionar los abusos de confianza de los distintos agentes y crear un clima de cooperación para lograr beneficios mutuos (maximización de utilidades de la burocracia y de los grupos de interés de acuerdo a la cruda concepción de Bentham del cálculo económico), a partir de un referente básico: el contrato, y de un objetivo, la justicia social.

La perspectiva contractual asume entonces al estado extendido como una institución:

- dotada de capacidad (legal y legítima) suficiente para vigilar el logro de la justicia social, y guardar la estabilidad, la defensa nacional, el bienestar social, etcétera,
- sujeta a las restricciones presupuestarias y las deficiencias sociales existentes, pues éstas son el punto de partida esencial para establecer políticas públicas plausibles desde los punto de vista normativo e instrumental, y finalmente,
- sometida a controles sociales. Por ello es relevante identificar, antes que nada, a los agentes privados y su grado de influencia sobre la política. No se sobreestima la voluntad política atribuible a las burocracias oficiales, sino que se reivindica la trascendencia de la sociedad civil.

La autonomía estatal

En este aspecto se pueden plantear tres preguntas relevantes: ¿cómo llega el estado a actuar autonómamente?, ¿por qué los estados tienen diferentes grados de autonomía? y,¿ por qué la autonomía es un componente decisivo del estado moderno? [9].

El proceso de constitución de la autonomía depende de una constelación de factores estructurales (el balance entre los sectores público y privado en la economía), históricos (el proceso de constitución del poder) e institucionales (el marco jurídico más o menos liberal o estatista) y, por supuesto, del modo en que estos factores influyen en las relaciones entre el estado y la sociedad.

[8] La versión del estado extendido se apoya de alguna forma en la teoría del contrato social, que fue retomada y actualizada por Rawls de las versiones clásicas de Bentham o Mill, en la medida en que está preocupada por analizar cómo se establece un acuerdo fundamental (es decir el pacto fundacional rawlsiano) entre los grupos que pueden dirigir la creación de un Estado, y qué principios de justicia lo legitiman.

[9] Nordlinger, 88, y Bell, 89, han señalado la importancia decisiva que juega la autonomía del Estado. Bell ha escrito que "...el poder del estado (y, en verdad, su posible papel autónomo) es el hecho central de la sociedad moderna."

No existe una relación biunívoca y mecánica entre el tamaño del estado y el grado de autonomía, aunque ciertamente es plausible sostener que en general a un estado grande le corresponde un mayor autonomía relativa (Sobre las relaciones entre el intervencionismo económico del estado y la autonomía véase supra caps. 8 y 10).

La importancia relativa de los rivales de los grupos gobernantes, ya sea estados competidores o grupos potencialmente gobernantes, determina el grado de autonomía estatal. Hipotéticamente se puede presentar dos casos. Primero, que no existan grupos rivales con capacidad efectiva de sustitución del grupo gobernante. Entonces la autonomía, entendida como mayor libertad para fijar políticas, será muy alta. Segundo, que haya grupos de oposición con capacidad para remplazar a los gobernantes. La autonomía estatal tenderá a disminuir en la medida en que la oposición acrecente su poder (Véase North, 84, p 42).

Por otra parte Nordlinger ha analizado cinco posibles modelos de autonomía estatal (Nordlinger, 88):

Primero. Si el estado goza de un apoyo social, consenso y legitimidad amplios, tiene mayor autonomía frente a los grupos. La burocracia disfruta de márgenes amplios y actúa conforme las preferencias de la sociedad, que coinciden con las metas oficiales. Estas últimas pueden provenir indistintamente del estado o de la sociedad.

Segundo. Cuando el estado tiene metas y preferencias divergentes de la sociedad, fortalecerá sus intervenciones para acercar y eventualmente hacer coincidir los intereses públicos y privados. Las políticas de la burocracia se orientarán a convencer a los grupos que difieren de las políticas y metas estatales, ya sea mediante la persuasión o de manera compulsiva.

Tercero. La burocracia estatal puede disponer de grados de libertad amplios frente a las restricciones económicas y sociales porque posee recursos y medios propios, por ejemplo la explotación exclusiva de recursos naturales, rentas monopólicas, etcétera. Ello relaja las restricciones económicas y presupuestales y eleva los márgenes para que la burocracia pueda imponer sus metas, aún en el caso de que éstas carezcan de amplio apoyo social. La mayor autonomía estatal permitirá en principio aplicar políticas que disminuyan gradualmente los margenes de resistencia, que si tiene éxito la fortalecerán progresivamente en relación a sus niveles originales.

Cuarto.El estado puede vivir autónomamente por un periodo, incluso largo, simplemente aceptando las sanciones que le imponga la sociedad, como protestas sociales, huelgas laborales y de inversiones, reveses electorales, etcétera. Mantener a la larga esta situación requerirá del ejercicio progresivo de acciones que refuercen los componentes autoritarios del sistema.

Quinto.El estado puede ejercer sus funciones y poderes coercitivos para amenazar y reprimir a sus oponentes, en una grado de intensidad tan grande como lo obliguen la magnitud de los desafíos y las sanciones de parte de la sociedad.

Teóricamente se pueden distinguir tres diferentes niveles de autonomía:

- bajo, las elecciones del estado y la sociedad no divergen.
- medio, diferencias entre estado y sociedad, pero el primero convence a la segunda de la pertinencia de las elecciones estatales.
- alto, en el cual las preferencias del estado y la sociedad divergen, pero en última instancia el primero establece su autoridad.

La autonomía estatal influye decisivamente en la capacidad de intervención estatal. Primero, para potenciar o inhibir los márgenes de maniobra de la burocracia en la toma de decisiones. Segundo, en la posibilidad de implantar una estrategia reformista y modernizante que goce de apoyo.

Las relaciones entre autonomía estatal y las estrategias intervencionistas y reformistas son complejas. Por ejemplo, el reformismo estatal pueda afectar negativamente o positivamente la autonomía, dependiendo de los resultados que logre la reforma. Si la burocracia, o el grupo en el poder, perciben que la reforma puede restringir la autonomía y debilitar su margen de maniobra político, se resistirá a implantar una estrategia reformista. Si la burocracia supone que las sanciones sociales se pueden elevar hasta tal punto que pongan en riesgo su permanencia en el poder y la estabilidad política, entonces buscará aplicar una estrategia reformista.

En suma, la conquista de la autonomía estatal y su separación de la sociedad es una necesidad de las sociedades modernas y un requisito indispensable para que el estado pueda presentarse como universal, neutral y representante del interés general, para de este modo aspirar al máximo de logros. Para ello, además de otras vías de legitimación y consenso, el estado crea formas jurídicas e institucionales que no sólo garantizan la maximización de la rentabilidad o evitan la violencia al enfrentarse intereses contradictorios en el seno de la sociedad, sino que además reconocen la mayor complejidad social y la necesidad de establecer cauces institucionales para disminuir el potencial desorganizador de todo proceso de modernización (Aguilar V., 83, p. 211).

La organización de la sociedad en el subsistema político

Las pautas de crecimiento del estado y las estrategias para construir la autonomía estatal, están muy relacionadas con el proceso de organización de la sociedad como parte del subsistema político. Este es un proceso institucionalizado, es decir, sujeto a reglas y procedimientos. En él intervienen el estado, fijando el marco legal, y los ciudadanos y grupos de la sociedad, ejerciendo su soberanía.

La sociedad se organiza política y económicamente, de acuerdo al marco legal, en una miríada de agrupaciones sociales de distinta naturaleza. Los individuos se organizan en grupos y pueden llegar a coaligarse política y económicamente bajo distintas modalidades más o menos societales, estatales y corporativas. En las sociedades modernas estas

modalidades son los partidos políticos, los sindicatos, las cámaras empresariales de distinto tipo, agrupaciones de consumidores, etcétera [10].

Aunque la sociedad se organiza como respuesta al marco legal, también asume un papel activo para cambiarlo de acuerdo con los valores e intereses que cada grupo busca proyectar y defender [11].

En efecto, las organizaciones sociales, ciudadanas y corporativas, generan acciones y repuestas colectivas para enfrentar o aprovechar las condiciones económicas, políticas e institucionales existentes, independientemente de si se originan en el estado o en otros grupos de interés (Véase Olson, 71, y Lindblom, 77)

También las organizaciones actúan en defensa de sus intereses dada la rivalidad y competencia entre ellas. Los grupos se guian por la búsqueda de la maximización de sus beneficios económicos y políticos.

Algunas coaliciones políticas llegan a constituir influyentes sistemas de demandas y presiones que reúnen intereses y son el resultado de negociaciones y acuerdos más o menos corporativos entre los grupos y el estado. Otras son poderosas agrupaciones para defenderse o aprovecharse de las políticas estatales. Por último, hay coaliciones distributivas (en la terminología de Olson) que pretenden influir en el subsistema decisional, el cual refleja la combinación de las múltiples decisiones implícitas en las políticas públicas. Estas coaliciones se forman especificamente cuando los recursos se aplican a fines que no coinciden con los intereses de algunos de los grupos prominentes y surgen conflictos o pugnas distributivas.

La formación de coaliciones es un proceso cuya complejidad es similar a la del sistema político, la organización del sector público, el sistema jurídico de regulaciones y reglamentos, etcétera. Entre más desarrollado esté el sistema institucional y organizacional, se requerirá un mayor esfuerzo organizativo de las agrupaciones sociales [12].

En términos abstractos las pautas de formación de organizaciones sociales son en general las siguientes:

- los grupos actúan orientados por lograr la articulación de políticas y la agregación de intereses para conseguir la mayor coherencia y representatividad posibles, con

[10] Existe una amplia literatura sobre los grupos de interés, los grupos de presión, las coaliciones políticas, las corporaciones económicas, las organizaciones gremiales, etcétera y su papel en las democracias modernas, la influencia de su organización en la política y la economía, y las diversas modalidades de organización colectiva para influir en la toma de decisiones. Véase al respecto los trabajos clásicos de Olson, 82, Almond y Powell, 81, Dahl, 87, Crozier y Friedberg, 90.

[11] T. Eggertsson ha llamado la atención sobre la necesidad de estudiar el papel de las coaliciones políticas desde una doble perspectiva: i) ceteris paribus, el peso político de los grupos sociales está determinado por la fortaleza de su base económica, ii) los costos de la acción colectiva tienden a ser relativamente altos para los grupos grandes, en especial los que se extienden geográficamente, y los costos más altos de la acción colectiva reducen la influencia política del grupo (p. 328).

[12] T. Eggertsson ha señalado el carácter dinámico de las negociaciones entre los grupos y el estado." Generalmente, los grupos dirigentes estatales deben tratar con individuos y facciones que poseen un sustancial poder de negociación. Un incremento del poder de negociación de un grupo frecuentemente lo lleva a renegociar demandas con los grupos dirigentes del estado, con lo cual cambia los términos del contrato social y puede afectar el desempeño económico" (p 328).

el propósito de conquistar legitimidad y legalidad (Véase Almond y Powell, 81, p. 112).

- las agrupaciones participan de un proceso político de aprendizaje en el cual los grupos ensayan y ponen a prueba sus ofertas políticas y su capacidad de instrumentarlas. Los resultados a los que puedan arribar están rodeados de incertidumbre, en la medida en que operan en la democracia competitiva y plural y en confrontación con otras coaliciones de intereses y con la burocracia estatal,
- los grupos deben ser capaces de generar sus propias arenas políticas y de luchar por institucionalizarlas, para contar con un espacio político estable en el cual dirimir sus intereses. El modo en que las arenas se constituyan jugará un papel crucial en la definición y estabilidad de las políticas estatales.

Es relevante incorporar los diversos niveles de organización socioeconómica de las coaliciones y de sus foros o instancias de expresión. Las coaliciones no transmiten solamente sus preferencias puras o ideales sino también expresan las combinaciones complejas que resultan del juego y negociación de las opciones políticas en competencia. Estas coaliciones deberán ser lo suficientemente flexibles para alterar sus preferencias originales y recoger las de los grupos con los cuales están relacionados. Las políticas estatales, no reflejan fielmente la lucha y la competencia entre intereses económicos, justamente porque el diverso grado de organización de los grupos refracta esa lucha. Entonces los niveles de organización o articulación entre grupos, la calidad de las instituciones, el tipo de funciones y el estilo de toma de decisiones pueden explicar las similitudes y también las divergencias de las políticas estatales, en el sentido de que no todos los gobiernos las emplean en la misma dirección y, no en todos los estados se aplican de la misma manera.

4. El subsistema institucional decisional

El espacio en el cual ocurre el proceso de toma de decisiones ha llegado a constituir, por su importancia para el capitalismo moderno, un auténtico "subsistema" que cruza a lo largo y ancho al sistema en su conjunto [1].

El subsistema decisional, en primer lugar, contiene las reglas, derivadas del marco legal existente, para conducir la toma de decisiones. En segundo lugar, procesa directamente las macropolíticas estatales, e indirectamente, constituye un referente crucial para las decisiones de los agentes sociales y económicos.

El subsistema decisional puede ser en sus extremos o centralizado y guiado por el estado, o descentralizado y guiado por el mercado. Cuando aumenta el número de opciones (gasto e ingreso públicos, programas de inversión, etc.) los problemas decisionales se incrementan significativamente. Elegir las mejores opciones requiere entonces de un método para tomar decisiones (Starret, 88, p. 25).En cualesquiera de los dos casos, centralizado o descentralizado, los modelos decisionales son un referente, que aún alejados de los procesos prácticos, los tomadores de decisiones públicos y privados siempre consideran.

Las características del subsistema decisional tienen dos tipos de implicaciones prácticas. Primero, para las "macrodecisiones" en los ámbitos de la política macroeconómica, la planeación, las políticas sectoriales (industrial, agraria, comercial, etcétera), el presupuesto público, la administración pública, el sector paraestatal y finalmente, pero no menos importante, en los procesos políticos [2].

En segundo lugar, influyen en el campo de las decisiones individuales [3], es decir, las "microdecisiones", que incluye las relaciones entre decisiones individuales y sociales[4].

[1] *En la concepción sistémica de Offe le confiere la misma jerarquía al subsistema decisional que al económico, político-*administrativo y normativo-jurídico (Offe, 90, p. 62).

[2] En efecto, desde distintas perspectivas se han elaborado enfoques y propuestas para abordar los problemas decisionales involucrados en los ámbitos de las decisiones colectivas o sociales. Este es el caso de la economía del bienestar, la planificación, la elección pública y, en general las acciones colectivas o sociales (Véase por ejemplo Arrow, 78, Sen, 81, Buchanan, 90, y Crozier y Friedberg, 90).

[3] El enfoque neoclásico, individualista y maximizador, aunque criticable por la falta de realismo de algunos de sus supuestos es uno de los más influyentes en los distintos modelos de toma de decisiones. North lo ha resumido así: "...supone que la escasez es un fenómeno permanente, los individuos toman decisiones que reflejan una serie de deseos, gustos o preferencias. Estas decisiones se toman en el contexto de otras oportunidades a las que se renuncia. De esta manera, el costo de oportunidad de trabajar una hora adicional (y recibir un ingreso adicional) es el ocio sacrificado. Este postulado maximizador de la riqueza o de la utilidad supone que los individuos tienen un conjunto estable de preferencias de ingreso, ocio, etcétera y que la decisión tomada en el margen representa una disyuntiva entre lo que se obtiene y aquello a lo que se renuncia (North, 84, p. 18). Las críticas son que el enfoque alude a un mundo sin fricciones, en el que no existen instituciones y en donde los mercados son perfectamente competitivos.

[4] El problema que se plantea entre decisiones colectivas e individuales es relevante en la medida en que los planteamientos *neoclásicos, que sólo se refieren al mundo de los individuos maximizadores, es un enfoque parcial. El teorema de la* imposibilidad de Arrow - como se sabe- criticó ese punto de vista cuando sostuvo que las opciones colectivas hechas por individuos racionales en un momento determinado, por cualesquier método de votación, son inestables, es decir, podrían generar una elección radicalmente diferente a la opción colectiva. Este teorema puso entonces en cuestión la validez de los modelos que explican las macrodecisiones estatales en términos de preferencias de individuos y grupos. Si las preferencias individuales se toman como fijas, la única posibilidad de evitar caer en la situación de imposibilidad -del teorema de Arrow- es estudiar las elecciones colectivas una por una y con referencia a un sólo objetivo sobre el cual se elige (Véase el tratamiento que a este tema han dado Przeworsky y Wallerstein, 86, p. 222 de donde hemos tomado su interpretación).

El subsistema decisional siempre requiere disponer de mecanismos para organizar, sistematizar y divulgar la información para tomar decisiones públicas y privadas. Esta información es relevante para el diagnóstico y la elaboración de metas. Asimismo es básica para calcular las necesidades de recursos para alcanzar los objetivos [5].

El subsistema decisional refleja al mismo tiempo, las decisiones y las preferencias, por una parte, de la burocracia y por la otra, de los individuos y de la sociedad. En principio se puede suponer que las preferencias de las autoridades tomadoras de decisiones pueden diferir de las de los individuos y de la sociedad. Ello plantea la necesidad de conocer los mecanismos de decisión y sus consecuencias, desde una perspectiva en la cual existen "conflictos distributivos" y restricciones sociales, económicas e institucionales.

Modelos decisionales

En términos abstractos este subsistema institucional puede explicarse por distintos modelos teóricos. Charles Lindblom (77) ha formulado cuatro tipos de modelos decisionales, basados en el supuesto de que los individuos se comportan racionalmente y buscan la maximización de su utilidad [6]:

i) Racionalistas a priori.

Arranca con la comprensión racional a priori de la necesidad de tomar decisiones. Se evalúan las distintas opciones dentro de las cuales se elige la óptima en términos paretianos. Se supone que los distintos agentes son racionales y, en consecuencia, eligen la mejor. El fundamento de este modelo descansa en la racionalidad que se asigna a los distintos mercados, incluido el político. Los modelos de este tipo son poco realistas y hasta cierto punto limitados, porque no introducen todos los factores involucrados en la toma de decisiones. Es decir, no logran captar en toda su complejidad la diversidad de actores, restricciones, conflictos de intereses y en general las interrelaciones entre demandas y restricciones. Además, no consideran aspectos relevantes como información incompleta y asimétrica, fallas de los mercados, externalidades, bienes públicos, etcétera.

[5] Desde el punto de vista de la información se han planteado dos críticas generales a los procesos decisionales. Las primera alude a los problemas de información incompleta o insuficiente. En efecto se afirma que ni el estado, ni ninguna otra institución, disponen de capacidad suficiente para procesar, o siquiera seleccionar, información, experiencias y conocimientos necesarios para tomar decisiones. Se argumenta que el volumen de información disponible se encuentra en perene expansión y cambio,es decir, las decisiones que se tomaron con la información pasada no necesariamente se mantienen como "correctas". Y además, se dice que hay un tipo de información prácticamente inaccesible. Y la segunda crítica se refiere a las dificultades intrísecas del cálculo económico, es decir, si se carece de la información pertinente, simplemente no se cuenta con los datos relevantes para realizar plenamente el cálculo, en consecuencia éste es limitado y falible (Luhmann, 90, p. 49 y ss.)

[6] Jon Elster ha definido a la teoría de las decisiones como : "...el problema de elegir un curso de acción entre varios posibles...la rama normativa trata el modo racional de hacer dicha elección. La rama empírica estudia como se toman las verdaderas decisiones... las elecciones pueden ser individuales y colectivas" ((90), p.165-166). Dentro del campo de las decisiones individuales Elster clasifica las elecciones racionales en cuatro posibles grupos: decisiones bajo certeza, decisiones bajo riesgo, decisiones bajo incertidumbre y decisiones interdependientes (teoría de los juegos). En el campo de la elección colectiva Elster las define como las decisiones que agregan las elecciones individuales a través de distintos procesos políticos y económicos (Véase, p. 167 y ss)

La crítica principal es que en última instancia resulta difícil, sino imposible, formular un modelo deterministico de este tipo, pues al omitir muchos factores la racionalización de una decisión deja de ser clara y unívoca.

ii) De ajuste ex post.

Consisten en modelos racionales que se ajustan ex post de acuerdo con los cambios en las decisiones. Introducen mayor complejidad, al incluir más variables, actores, grupos, coaliciones distributivas y las relaciones entre ellas. Las pugnas y conflictos entre grupos de decisión producen ajustes en las decisiones colectivas, en la medida en que éstas pueden ser excluyentes entre sí.

En estos modelos los procedimientos decisionales son complejos y su aplicación es difícil, porque no todos los actores poseen la misma información, los mismos recursos si tienen los mismos valores e intereses.

Los modelos de ajuste ex post sólo se han aplicado al análisis de la presiones y conflictos entre los grupos de interés, coaliciones políticas y la burocracia estatal al adoptar decisiones.

iii) De extrapolación optimistica.

Consisten en modelos racionalistas que se construyen con base en atribuir de manera hipotética una racionalidad potencial a los actores. A partir de esta hipótesis se puede extrapolar optimisticamente una concepción decisional, según la cual, con el transcurso del tiempo convergerán los distintos grupos en la toma de decisiones (tan racionales como sea posible). Ello supone un proceso de conformación de los grupos de interés y sus coaliciones durante el cual se da un aprendizaje político y ocurren cambios en sus pesos relativos, influencia y poder decisional. A lo largo de este proceso los grupos prominentes se destacan por su habilidad para ocupar algunas áreas del sector público en donde se toman las decisiones.

Estos modelos tienen sentido en democracias liberales y plurales, en las cuales teóricamente cualquier grupo relevante puede encontrar un organismo, un lider político, para hacer oir su voz en el gobierno y en la asignación del presupuesto. Al participar en el gobierno y en la asignación de recursos oficiales se hace política, es posible acrecentar los partidarios y negociar con otros agentes.

Este tipo de modelos tienen dos limitaciones básicas. Primero, la racionalidad potencial atribuida a los actores se limita a "tanta como sea posible" es decir, no se puede determinar. Segundo, el proceso no garantiza la participación de todos los agentes, pues hay una suerte de "barreras de entrada" que sólo la fuerza relativa de los grupos de interés, un marco legal e institucional realmente competitivo pueden derribar. En estos modelos, el estado sólo mantiene las reglas indispensables para el proceso.

iv) De ajuste y acomodo.

Consiste en un modelo de ajuste entre actores-decisiones, decisiones-restricciones, instrumentos-juicios de valor, mediante el cual se puede realizar el cálculo de los medios

necesarios -como los ha definido G. Sartori (90)- para alcanzar ciertos objetivos en términos del óptimo de Pareto.

En este tipo de modelos se reconocen que existen dificultades para que coincidan plenamente las preferencias específicadas en el modelo con las de la sociedad, y que a su vez sean compatibles con el logro de la optimización del bienestar. En estos modelos se establece que el **acomodo** entre las demandas e intereses de los grupos sociales y estatales es el único camino viable para tomar decisiones a nivel nacional.

Una conclusión general acerca de estos cuatro modelos decisionales es que su consistencia no depende sólo de su racionalidad y de la calidad de su instrumentación, sino de la capacidad de los mecanismos institucionales del sistema político para facilitar un arreglo socioeconómico tal como lo ha sostenido R. Frisch, 78.

Dicho de otro modo, el problema de los modelos decisionales, no es sólo económico en el sentido, por ejemplo, de fijar las metas de consumo y producción, sino de contar con las instituciones - como lo ha señalado Timbergen (78, p.76) - que permitan alcanzar arreglos y decisiones consistentes con el óptimo del bienestar. Habría que agregar que diferentes arreglos legales e institucionales pueden tener efectos distintos sobre los grupos de la sociedad, generar nuevos desafíos y dar mayor complejidad a la toma de decisiones. Los modelos que incorporan el análisis de las instituciones se aproximan más a los procesos decisionales reales.

Las necesidades económicas y sociales concretas definen los procesos decisionales de este subsistema, aunque debe reconocerse la gran influencia del pragmatismo. Es muy probable - como muchos autores han señalado- que los modelos decisionales no necesariamente esten presentes al tomar decisiones ni al definir metas y proyectos. Sin embargo, no hay duda que contar con modelos influye en la calidad y eficacia de las intervenciones en la medida en que hace explícitos los objetivos y permite fijar parámetros para evaluar. J. Timbergen ha destacado la importancia de establecer metas, cuando señaló " ...es preferible especificar primero la función de bienestar social con la mayor precisión posible y utilizarla luego para encontrar el óptimo socioeconómico. En una discusión con Kornai acerca de su notable libro, propuse que tanto el este como el oeste trataran de especificar su función de bienestar social para ver si los objetivos finales difieren mucho entre sí o no. " (J. Timbergen, 78, p.76).

En la toma de decisiones en el ámbito estatal influyen aspectos institucionales, instrumentales, y los arreglos sociales y características socioeconómicas concretas.Entre los factores que afectan la manera en que se eligen las diversas intervenciones publicas se pueden mencionar, primero, la visión, habilidad política y pericia técnica de las burocracias; y segundo, la voluntad política de las élites y grupos prominentes. Probablemente en sociedades poco desarrolladas las decisiones son eminentemente políticas y dependen de la voluntad del estado. Empero cuando la modernización y complejidad del sistema son mayores, la exigencias en materia de las decisiones estatales se vuelven también más complejas y tienden a encuadrarse en mecanismos más institucionales y sujetos a una normatividad. Estos últimos son indispensables para

someter el voluntarismo y la discrecionalidad de las burocracia a reglas de operación explícitas.

Los distintos modelos de racionalización de las decisiones requieren desarrollar un mecanismo formal e institucionalizado para solucionar que los conflictos entre los tomadores de decisiones y los grupos y para que la sociedad demande el cumplimiento de los objetivos de bienestar. En un sistema socioeconómico menos evolucionado las decisiones pueden ser fruto de la arbitrariedad burocrática, como meros actos de autoridad o imposiciones de los grupos con mayor poder. A mayor complejidad social las decisiones deberán institucionalizarse por medio de mecanismos que permitan resolver los conflictos de interés de los distintos grupos y lograr mayor eficiencia.

Por otra parte, es indispensable evaluar los resultados de los procesos sobre la economía, la organización de los grupos, las instituciones. Ciertas decisiones, han alterado, incluso, los términos originales del funcionamiento del sistema, provocando cambios estructurales, o funcionales.

El proceso de toma de decisiones permea a la sociedad y se difunden en todo el sistema: afecta a la planeación, la política económica, la coordinación macroecónomica, el tipo de régimen político, etc. Sin embargo, está dotado de cierta autonomía y tiene reglas de operación así como formas institucionales propias. En el subsistema no todos sus componentes (actores, instituciones, mecanismos) tienen la misma capacidad de decisión. Este es un dato importante para concebir los distintos tipos de intervención estatal.

El subsistema decisional tiene estrechas relaciones con el poder y el sistema político. En él los agentes y fuerzas sociales, por medio de la confrontación y la negociación buscan preservar o mejorar su ubicación en la distribución del poder y de la riqueza, para mantener su influencia, aún indirecta, en la toma de decisiones. Ciertos agentes sociales pueden generar iniciativas para influir, independientemente de que su iniciativa original se identifique plenamente con la decisión pública final. Por ejemplo un sindicato, o un partido político, puede proponer la nacionalización o el establecimiento de una empresa o institución. Aunque en última instancia el ejecutivo será quien decida, la posición del sindicato o el partido se fortalecerá.

En realidad, el proceso de adoptar decisiones es mucho más complejo pues -como señala Martins- "una demanda y una iniciativa pueden tener objetivos o contenidos idénticos sin que ello signifique que la segunda constituya una respuesta a la primera". Esto es importante porque "deducir de la simultaneidad de reivindicaciones e iniciativas de igual contenido, la existencia de una relación inmediata y directa entre ellas, puede entrañar dos graves errores: atribuir a las primeras un peso político que no tienen, y otorgar al sistema una permeabilidad a las reivindicaciones de la que no dispone" (Martins, 76, p. 158).

Las reivindicaciones y los programas políticos se convierten en iniciativas que se transforman a su vez en decisiones. Este es un proceso extraordinariamente complejo

que tiene diversas variantes. Martins plantea cuatro factores teóricos que influyen en el proceso:

i) la condición inicial de acceso al subsistema decisional por parte de los distintos actores frente a la capacidad estatal de retener y controlar los recursos políticos y económicos.Esta condición se deriva de una estructura de dominación dada: más o menos democrática, corporativa, etcétera.

ii) la capacidad política de los actores de penetrar al subsistema decisional es una función de las fuerzas existentes en un momento dado, expresadas en alianzas, resultados de los procesos electorales, ubicación estratégica de los actores en las instituciones con mayor capacidad de decisión y organización de demandas y presiones de los grupos sociales.

ii) los grados de libertad que permita el régimen jurídico a los agentes para acceder a las esferas decisionales. Las normas engendradas por la estructura del poder y del régimen político definen la capacidad legal de los actores.

iv) El número de canales (formales e informales) para procesar las reivindicaciones de los agentes sociales. Entre mayor permeabilidad y sensibilidad del subsistema decisional a las demandas, menor grado de autoritarismo.

Con base en lo anterior se puede afirmar que entre más homogéneas y consistentes (técnica y políticamente) sean las iniciativas de los actores, mayor será su capacidad para formular reivindicaciones y de influir para que las decisiones sean favorables a su causa.

Es evidente que la toma de decisiones es un elemento relevante en el funcionamiento del sistema político. El modo peculiar que adopte el subsistema decisional influye en los distintos elementos de los sistemas político, económico, social, así como en el marco jurídico. Cada uno de estos elementos puede ser significativa en sí mismo, pero su peso relativo depende del tipo de régimen político de que se trate.

La política económica y el subsistema decisional

La política económica es un ejemplo conspicuo de los procesos decisionales pues en su desarrollo participan los distintos grupos sociales y en ella los aspectos políticos y los económicos están estrechamente relacionados. Además, es un campo de la política en el cual las instituciones del poder enfrentan los puntos de vista de diversos agentes y toman las decisiones sobre la producción, la distribución, el financiamiento, y el uso del excedente. En este nivel de generalidad la política económica es uno de los mecanismos de la intervención estatal y atiende permanentemente la necesidad de regular un sistema que dejado en libertad tiende a la inestabilidad económica, social y política.

La política económica como una práctica estatal está determinada por las condiciones históricas, las confrontaciones entre los diferentes agentes, el nivel de desarrollo alcanzado, las formas de inserción en la economía mundial, las condiciones geopolíticas y geoeconómicas, y la dotación de recursos humanos y naturales.

El estado es el principal protagonista de la política económica. Los objetivos e instrumentos de esta última evolucionan con el transcurso del tiempo, difieren según el nivel de desarrollo del país y se modifican atendiendo a los cambios que ocurren en la relación entre el estado, la sociedad y la economía. En el largo plazo, la política económica aparece como diluida en el desarrollo económico y como un elemento natural o espontáneo. Sin embargo, en la práctica se da una peculiar combinación de objetivos económicos y políticos en la acción estatal.

La política económica constituyen una suerte de síntesis entre lo económico y lo político. No puede concebirse sólo como una técnica instrumental y económica ni tampoco como mera política. Es también un resultado social del proceso más o menos conflictivo entre los agentes que tienden a crear, consolidar y disolver equilibrios políticos y sociales que se procesan en el campo económico. En la sociedad se presentan opciones diferenciadas encaminadas a crear un nuevo proyecto o reforzar el existente. En este sentido se afirma que la política económica no es privativa del estado o de un grupo social determinado, sino del conjunto de la sociedad.

Los instrumentos y objetivos de la política económica se crean, modifican o adaptan a las circunstancias específicas en las cuales el estado interviene. A lo largo del tiempo se modifica el contenido de los instrumentos y cambia la forma de emplearlos. Los cambios en las funciones del estado responden a modificaciones en las necesidades y a la pugna de intereses que en el ámbito estatal expresan los objetivos de los distintos grupos sociales.

Los objetivos de la política económica deben de expresar los intereses sustantivos tanto de los grupos dominantes como de los dominados, para garantizar consenso. Cada grupo busca obtener ventajas en los terrenos ideológico, en la asignación de recursos, en la creación y orientación de las instituciones y en el establecimiento del marco jurídico pertinente. Se pretende establecer un pacto social con el mayor consenso posible. Ello no elimina los conflicto, pero si delimita su campo institucionalizándolos. La relación que se establece entre consenso y conflicto social es contradictoria y expresa las particularidades de la administración de la política económica. Dicho de otro modo, la tensión entre el consenso y el conflicto social constituye la modalidad particular de articulación entre la lucha social y la formulación de la política económica. Sin embargo, en la realidad no ocurren las situaciones polares: una que absolutiza el consenso esperando que el conflicto social desaparezca o se elimine como condición de la política económica; y otra, que también absolutiza el aspecto consensual pero niega la posibilidad de acuerdos entre los grupos sociales. En este sentido el establecimiento del consenso es un proceso dinámico y contradictorio.

Por todo lo anterior el estado es el agente único con capacidad de institucionalizar los procesos de política económica aprobando objetivos, aplicando instrumentos, organizando instituciones, evaluando las acciones aplicadas, y estableciendo compromisos entre diferentes grupos sociales para procurar su equilibrio. El conflicto social no se cancela, sigue su curso en la sociedad civil, en la red institucional y de los aparatos del estado, y entre los diversos núcleos de poder.

La política económica puede influir en el funcionamiento del sistema, no sin vaivenes y contradicciones, mediante la aplicación de instrumentos, imponiéndole cierto dinamismo, reduciendo los efectos de fenómenos negativos, y promoviendo o desestimulando ciertos sectores y grupos.

Las presiones políticas de los grupos sociales inciden decisivamente en la política económica, pero no son perversas ni ilegítimas intrínsecamente, por el contrario, se ejercen para ganar influencia entre los grupos y de esta manera avanzar en la conformación de una red institucional y en las formas que asumen los procesos concretos de toma de decisiones. Es decir, las luchas políticas pasadas de los grupos cristalizan en instituciones que contribuyen a la defensa de sus intereses y que a veces logran trascender los de las corporaciones que representan.

5. El subsistema económico

El subsistema económico es la organización institucional que contiene las reglas, leyes y restricciones para regular la producción y el intercambio mercantil y no mercantil entre los distintos agentes. En este subsistema se relacionan y articulan el mercado y el estado, y la economía pública y la privada.

El subsistema económico permite organizar:

i) el intercambio en el mercado mediante el mecanismo de los precios y consecuentemente asignar los recursos productivos.

ii) la intervención del estado en la economía por medio de regulaciones para coordinar aspectos micro y macroeconómicos en las siguientes áreas: la administración de la demanda agregada, la política fiscal, las fallas del mercado, los bienes públicos, y las externalidades.

El mercado como organización institucional

El mercado es un sistema de precios, pero también un conjunto de instituciones sociales que crean las condiciones para que las operaciones de compra-venta tengan lugar en términos de una legalidad instituida [1].

Los mercados libres guiados por los precios no son automáticamente eficientes. " Los mercados para que sean eficientes - dice Gunnarsson- necesitan de un muy bien especificado sistema legal, y de un gobierno imparcial que haga cumplir las reglas" (Gunnarsson, 90, p. 61) [2].

Las reglas institucionales del intercambio dan confianza a los agentes que intervienen en el mercado. Por esta razón las prácticas legales, salvaguardadas por el estado, son cruciales para que los mercados se desarrollen, formalicen y sean eficientes [3].

El intercambio involucra no sólo precios y costos, sino también acuerdos contractuales para reglamentar la transferencia de derechos de propiedad. Los mercados permiten intercambios organizados e institucionalizados de acuerdo a un marco legal [4].

[1] El Banco Mundial ha reconocido en su Informe de 1991 que "...el mercado no puede funcionar en un vacío y necesita un marco jurídico y normativo que sólo el estado puede establecer..." (Banco mundial 91 p. 1). Por su parte M. Datta-Chau""dhuri considera que " La principal función de la organización del mercado es instituir los castigos y recompensas sobre las distintas actividades económicas. Es importante recordar que cualquier sistema económico debe tener un esquema de recompensas y castigos para garantizar la asignación eficiente de recursos y evitar su desperdicio" (Datta-Chaudhuri, 90, p.38).

[2] " Un entorno legal estable y predecible - dice Stigler- es indispensable para la existencia de un sistema económico eficiente" (G. Stigler 87 p. 321).

[3] M. Datta- Chaudhuri ha señalado que: "...el desempeño de una economía de mercado depende de la percepción de los agentes económicos para aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados. En algunos casos, sin embargo los mecanismos de mercado son insuficientes per se para realizar las ganancias económicas potenciales, porque los agentes económicos han fallado en captar esas opciones" (M. Datta-Chaudhuri, 90, p. 38). Cuando esto ocurre, las instituciones del mercado juegan un papel importante.

[4] Coase es el autor que probablemente más haya insistido en este punto cuando afirma que " ...Es evidente que la operación de los mercados requieren más que la provisión de condiciones físicas para que se realicen las operaciones de compraventa. También se requiere establecer reglas que gobiernen los derechos y obligaciones de los que realizan operaciones de mercado". "... (cuando los mercados se vuelven más sofisticados e impersonales) su operación depende, cada vez más, del sistema legal del Estado" (Coase, 88, p. 10).

El marco legal influye en la manera en que se trasmite la información sobre precios, catidades, calidades, compradores, vendedores.y se establece el consumo en el mercado. Entre más formal sea un mercado estos procesos son más complejos.

En la economía existen transacciones mercantiles y no mercantiles. Las primeras tienen lugar en los mercados formales y se regulan por los precios y las normas existentes. Las segundas, ocurren en las relaciones personales informales entre compradores y vendedores por medio de distintos mecanismos como subastas, clientelismo, pujas, regateo, contratos inter-firma, etcétera.

En el mercado pueden ocurrir operaciones cerradas y abiertas. Las primeras se refieren al intercambio que se basa en relaciones previamente establecidos entre personas o empresas. Las segundas se presentan cuando los oferentes y demandantes permanecen desconocidos, compiten entre ellos y es posible elegir mercancías, clientes y proveedores con entera libertad.

La economía ortodoxa no acepta la importancia de las instituciones del mercado, pues concibe a éste como un "producto dado de la naturaleza" y como el medio natural y espontáneo mediante el cual los compradores y vendedores individuales interactuan. Para esta corriente el mercado ha existido siempre y es independiente de las instituciones sociales (Hayek, 88, p. 86 y ss.) [5]. La economía neoclásica supone que el mercado es sólo un sistema de precios relativos para asignar recursos escasos entre fines competitivos. La economía ortodoxa no tiene interés en conocer cómo se originó y ha evolucionado el mercado, o como ha dicho O. Williamson "...cuáles son las fuerzas y los límites del mercado, y cuáles sus métodos internos de organización" (Williamson, 91, p.7). En cambio, desde la perspectiva del mercado como institución, sí es relevante establecer las razones del crecimiento del mercado y explicar los costos de transacción.

En los mercados se realiza el intercambio mercantil al menor costo de transacción posible [6]. El monto de éste último depende mucho de las reglas del mercado y del entorno institucional.

Los costos de transacción incluyen (Véase Coase, 88, p. 10 y ss) [7]:

- los necesarios para obtener información relevante,
- los relativos a la negociación y la toma de decisiones, y,
- los correspondientes a la vigilancia y cumplimiento de los contratos.

[5] La tesis básica de Hayek es que la economía de mercado es una condición indispensable para la libertad, y que el papel del estado debe reducirse exclusivamente a mantener y mejorar de las instituciones que sostienen a la economía de mercado (Al respecto véase el ensayo de J. Gray, "Hayek on the Market Economy and the Limits of State Action" Gray, 89, p. 127 y ss.).

[6] Según Arrow los costos de transacción son los costos de la administración del sistema económico. " Tales costos - dice Williamson- deben distinguirse de los de producción, que es la categoría de costos de la que se ha ocupado el análisis neoclásico. Los costos de transacción son el equivalente de la fricción en los sistemas físicos" (Williamson, 88, p. 29).

[7] El muy influyente economista G. Stigler ha reconocido la importancia de los efectos del llamado "Teorema de Coase" de acuerdo en el cual las reglas legales no tendrían ninguna influencia en el uso de recursos en un mundo donde los costos de transacción fueran cero. Pero en el mundo real las reglas y los costos de transacción existen e importan (Véase Stigler, 87, p. 322).

Los costos de transacción varian entre distintas economías; estas variaciones dependen en buena medida del desarrollo institucional del mercado y de la organización de la empresa [8].

Coase estableció que los mecanismos de reducción de costos de las empresas no se generalizan en el intercambio y no sustituyen por completo al mercado mismo. Hodgson se pregunta, en cambio, por qué sí los mercados reducen los costos el mercado no organiza todo el intercambio.

En el caso de la empresa, Coase responde que, los mecanismos para abatir los costos no se pueden generalizar o difundir a todo el intercambio por los rendimientos decrecientes a escala. Estos imponen límites al crecimiento y control a esos mecanismos. Sin embargo, en el caso del mercado, donde no existen problemas de escala y rendimientos decrecientes, los mecanismos que abaten los costos tampoco se han generalizado.

Una posible respuesta consiste en plantear la existencia de mercados muy especializados, en los cuales las relaciones de intercambio no mercantil persisten, porque existen productos muy específicos y contratos de compra-venta también muy peculiares. En estos casos los costos de entrar al mercado pueden ser tan altos que los agentes prefieren mantener contactos personales para promover sus transacciones.

El estado como organización institucional

El estado en el subsistema económico regula la gestión de la demanda agregada, las reglas fiscales, las fallas del mercado en materia de bienes públicos y externalidades y de los derechos de propiedad. " El estado es la autoridad que, en última instancia, -dice Gunnarsson- es responsable del diseño de los arreglos institucionales tales como las leyes y las regulaciones formales y hacer cumplir los arreglos institucionales" (Gunnarsson, 90, p. 45) [9].

El estado, paradójicamente, debe reforzar las instituciones del mercado para poder influir en el comportamiento de los agentes. " ...En las esferas donde las señales del mercado per se no son efectivas para guiar las acciones, es necesario crear instituciones no mercantiles. Así, el mercado versus el gobierno es una falsa dicotomía" (Datta-Chaudhuri, 90 p. 38).

[8] T. Eggertsson señala que "...Sin el estado, sus instituciones, y las estructuras de derechos de propiedad, los costos de transacción se incrementarían notablemente hasta casí paralizar la producción. Especialmente las inversiones de largo plazo no ocurrirían" (Eggertsson, 91, p. 317).

[9] Cada vez en mayor medida se han reconocido la existencia de las fallas del mercado que como es sabido el análisis convencional y las instituciones multilaterales no aceptaban. Por ejemplo el Banco Mundial en su último Informe reconoce " ... que en muchas tareas, los mercados resultan a veces deficientes o fallan por completo. Esa es la razón de que los gobiernos deban, por ejemplo, invertir en infraestructura y prestar servicios básicos a la población pobre. No se trata de elegir entre el Estado y el mercado, sino que cada uno de ellos tiene una función importante e irreplazable que cumplir" (Banco Mundial, 91, p.1 y 2).

El estado necesita para cumplir con sus funciones, un sector público bien desarrollado, moderno e influyente, y un grupo dirigente con liderazgo, capacidad de gestión y poder político.

El desarrollo del sector público requiere tecnificación y especialización cada vez mayores; nuevas formas de hacer política desde el gobierno y desarrollo de las relaciones institucionales entre los sectores público y privado. El sector público y sus instituciones han desempeñado un papel muy importante en los países de industrialización tardía (Véase al respecto Evans, 90, y Amdsen, 91).

A medida que la administración pública se vuelve más compleja se fragmentan las áreas administrativas del gobierno, se descentraliza el gobierno, se crean más organismos cuasi gubernamentales y se transfieren más funciones a otros niveles de gobierno: estatal, local, municipal [10].

Los sectores públicos requieren, conforme se van desarrollando, un instrumental técnico más complejo. Es necesario un mayor dominio del cálculo y la programación económicas y mecanismos de concertación para organizar a los grupos sociales con diferentes intereses. Las mayores exigencias técnicas financieras e instrumentales generan formas de centralización política relativamente altas para garantizar oportunidad y eficiencia de las intervenciones estatales (Martins, 76, p. 153 y 159).

Entre más compleja se vuelve la economía, más necesario es un sector público que funcione fluidamente y sin trabas burocráticas. La mera presencia de un sector público fuerte o grande, ni sólo la autonomía y la presencia de aparatos estatales modernos garantizan intervenciones eficientes (Rueschmeyer y Evans, 85) [11].

La modernidad del sector público es condición necesaria pero no suficiente para lograr de mandera eficiente los objetivos estatales y maximizar la racionalidad pública. La eficacia del sector público depende de:

- el marco institucional que organiza jurídica y políticamente los mecanismos estratégicos de intervención del sector público;
- el grado de burocratización y el tipo de liderazgo burocrático, así como la descentralización del sector público;
- la calidad de la información y diagnósticos;
- la mayor o menor disponibilidad de recursos de todo tipo;
- el consenso político y la participación de los agentes que las intervenciones logren concitar.

[10] M. Olson distingue claramente entre las administraciones privada y pública. La administración pública está caracterizada por un sistema "meritocrático" y por reglamentos de la carrera civil y militar para reclutar y hacer trabajar a los funcionarios, y no sólo por la competencia y preparación profesional (Olson, 90, p.216).

[11] El estado eficiente es necesario para un buen desempeño económico. El estado no es por definición eficiente y muchas veces tiene instituciones ineficientes. D. North ha planteado que existe una tensión entre eficiencia social y el deseo de los burócratas de maximizar sus rentas. Por supuesto deben analizar casos concretos para evaluar la eficiencia del estado.

Las políticas estatales (intervencionistas) son complejas tanto porque se dirigen simultáneamente hacia las esferas pública y privada, como porque se orientan hacia la economía, la sociedad y la política (Martins, 76). No son unívocas porque primero, el origen y destino de las políticas no depende sólo de las restricciones sociales y económicas; y segundo, porque deben tener la capacidad de manejar objetivos económicos, sociales y políticos, en un contexto de controversias normativas e ideológicas.

Por otra parte, las políticas intervencionistas pueden preservar las relaciones socioeconómicas y políticas o reestructurar algunas variables claves del sistema, por ejemplo, alterar el papel de las instituciones (los partidos o los sindicatos) y modificar la economía (las pautas de inversión, ahorro y consumo para cambiar la distribución del ingreso, la estructura del empleo y de los salarios, por ejemplo). Ambas tendrán evidentemente consecuencias muy diferentes sobre la distribución del poder y la riqueza. Las políticas intervencionistas que cada estado instrumente deben responder a las presiones que se originan en las demandas competitivas de la sociedad, y al mismo tiempo, cumplir con múltiples objetivos entre los cuales se establecen costos de transacción. Por estas razones el origen, destino y objetivos de esas políticas es extraordinariamente complejo (Véanse los análisis comparativos de Marquand, 88, y Hall, 86).

Las intervenciones requieren de un sector público fuerte y basarse en un principio de autoridad para que se apliquen efectivamente, pero ello no garantiza que se vayan a cumplir eficiente y plenamente. Entre más basadas en la autoridad estén las decisiones intervencionistas se puede aparentar que se cumplen y aplican, pero pueden llegar a ser crecientemente ineficientes económica, social y políticamente.

El fortalecimiento del sector público, cuando se justificó claramente su necesidad, tendió a generar a la larga inercias burocráticas que perpetuaron y amplificaron el papel del estado más allá de los límites y los objetivos que se le fijaron originalmente. Una organización grande e influyente, como lo ha sido en general el sector público de la posguerra, no siempre tiene la flexibilidad para crear los mecanismos que "autocorrijan" sus escalas y funciones, ni para cambiar de objetivos estratégicos. Este es un límite que en general presentan las organizaciones corporativas gigantes y no sólo el sector público. Es difícil pensar que las burocracia estatales, y su compleja red de relaciones y alianzas con los grupos de la sociedad, piensen en una reforma del sector público que afecte sus intereses inmediatos y los mecanismos políticos que fortalecen la expansión estatal.

Las intervenciones estatales son limitadas porque ninguna política puede mantenerse efectiva de manera permanente. El proceso permite aprender a los actores y grupos involucrados para corregir errores de diseño de ciertas políticas, pero no a superarlos definitivamente. El aprendizaje supone además, la necesidad de desarrollar las mediaciones institucionales entre estado y mercado, dentro del estado, y entre éste y los grupos, es decir, crear sistemas planificados parciales, mucho más flexibles que los generales y rígidos. En la práctica ello no es fácil de asumir por las burocracias.

En suma, la efectividad atribuida a las intervenciones públicas no depende exclusivamente de las posibilidades de expansión del sector público. Cuando la presencia estatal se va volviendo más intensa encuentra límites de distinta naturaleza para seguir ensanchándose de manera indefinida.

Las intervenciones estatales van generando contradicciones en el seno del sistema. Entre ellas destacan:

Primera, las intervenciones no ocurren en un vacío económico, social y político. El estado no siempre es perfectamente funcional a la sociedad, muchas de sus intervenciones afectan en cierto momento a algunos de los grupos de interés. El ejemplo más conspicuo lo constituye el proceso de asignación de recursos (el estatal y el del mercado). Se trata de decisiones generalmente conflictivas, pues recursos tomados de toda la economía se asignan según los arreglos institucionales, el peso específico de las coaliciones y los mecanismos específicos de negociación y concertación. El estado tiene un cierto margen de discrecionalidad para manejar los recursos de que dispone. En algunos casos se pueden usar para fortalecer al estado o algún grupo de agentes y no necesariamente al conjunto de la sociedad (véase Skocpol, 84, p. 62) aún cuando los objetivos a que se destinarán los recursos, se establezcan conforme a acuerdos bien institucionalizados y democráticos, éstos pueden muy bien no corresponder a los intereses de ciertos grupos influyentes.

Segunda contradicción, muchos aspectos específicos y operativos de las intervenciones, especialmente los que inciden en procesos de largo plazo y de cambios estructurales político y económico, se convierten en factores clave para potenciar o, por el contrario, frustar las intervenciones. Entre estos aspectos se encuentran la calidad y disponibilidad de la información; el grado de consenso de una política pública; la racionalidad de la decisión para el conjunto del sistema y, la oportunidad de su aplicación.

Cuanto más compleja sean la economía y la sociedad, mayor será la necesidad de desarrollar los aspectos antes mencionados. Las intervenciones demandarán mayor precisión y se requerirá de "macroprocesos" más complejos. Un ejemplo relevante es la planificación económica. Es evidente que si ésta falla, generará muchos errores en la toma de decisiones, en las respuestas de los distintos agentes y en las diversas contradicciones. El fracaso de la planificación puede entonces traducirse en límites a la acción estatal.

Tercera, el proceso de toma de decisiones estatales, básicas en las macrodecisiones económicas o sociales, introduce como señala L. Aguilar, 83, "el problema de comprender aún simuladamente las consecuencias y las cadenas de consecuencias que, tanto en los diversos ámbitos sociales como en diversos plazos, se derivan de las diversas alternativas de la decisión en favor o en contra de ciertos medios y de ciertas acciones, así como el problema no sólo de calificarlas, sino de cuantificarlas, de compararlas objetivamente tanto en sus costos como en sus beneficios, y de llegar a la elección óptima entre esas diversas alternativas de decisión. Estas limitantes deberán ubicarse con mayor precisión en las iniciativas progresistas o conservadoras alrededor de la necesidad de una mayor o menor intervención estatal". (p. 218)

Cuarta, el "espíritu de cuerpo" de la burocracia es un aspecto crucial, tan o más importante que los mismos recursos económicos estatales. Ese espíritu es el resultado de la acumulación de experiencia, y se da en procesos de larga maduración que recogen tradiciones y culturas, pero es indispensable para desarrollar las intervenciones más adecuadas. La ausencia de una burocracia bien entrenada, profesional e institucional, es decir aquella con capacidad par mantener su autonomía con respecto a los gobiernos, pero que sean leales y fieles al estado, es básica para una buena operación del sector público.

Este aspecto (Rueschmeyer y Evans, 85) trasciende el plano racional-instrumentalista de las políticas públicas pues, sin un cuerpo burocrático con las anteriores características, el sector público dificilmente podrá mantener su cohesión interna y su eficacia, frente a las necesidades y demandas de la sociedad.

Sin la existencia de una burocracia profesionalizada, la operación concreta de la administración pública de las economías mixtas es muy imperfecta e ineficiente. Un cuerpo burocrático moderno debe tener la capacidad de liderazgo e iniciativa para mantener un proceso permanente y efectivo de construcción institucional, que permita al estado rehacer las metas, las prioridades y los compromisos entre los grupos centrales y decisivos. Debe además mostrar sensibilidad política que permita incluir las premisas, las expectativas y los valores, indispensables para compartir una racionalidad común entre los actores relevantes y que potencie las posibilidades de llegar a acuerdos y pactos.

En fin, fortalecer un "espíritu de cuerpo" distintivo entre los servidores públicos es esencial para el proceso de modernización burocrática. Ello se da en paralelo a la emergencia de las élites burocráticas, que buscan constituirse como un "grupo con status" distinguido por un gran prestigio social. La burocracia se convierte en una corporación con un papel protagónico en la organización del sistema. Corporación que se va transformando en una asociación privilegiada y exclusiva, decisiva para los procesos de control, reproducción y estabilidad de la política y la economía. Este no es un proceso abrupto. Es probable que su creación e institucionalización requiera décadas, si no es que generaciones, para establecerse firmemente en la cultura y tradiciones de la sociedad.

La quinta, y última contradicción, se refiere a que aún las versiones más estatistas que conciben al estado como una organización "todapoderosa", sostienen la idea de que el estado tiene lazos de dependencia con los grupos de la sociedad, que limitan su capacidad para convertirse en un actor progresivamente exclusivo (y en este sentido excluyente de la sociedad) y para obtener recursos propios. El orden económico, político y social establecido por medio de los pactos constitucionales y expresados sintéticamente en las relaciones de propiedad y la delimitación de las esferas pública y privada, son los límites más claros de la intervención estatal en las economías mixtas. La crisis económica internacional que se perfiló durante los años setenta hizo aflorar de modo evidente las tensiones y límites latentes en las intervenciones estatales.

II

ECONOMIA PUBLICA, ECONOMIA MIXTA E INTERVENCION ESTATAL

6. Economía pública, economía mixta e intervención estatal

No existe consenso sobre las fronteras de la economía pública y los alcances del intervencionismo estatal. Sin embargo, se reconoce desde muy distintas perspectivas teóricas y con base en la experiencia histórica, que los estados siempre han intervenido. En los albores del capitalismo estas intervenciones consistieron esencialmente en delimitar lo permitido y lo prohibido, conforme a un cierto orden institucional y jurídico.

Las intervenciones gubernamentales más antiguas abarcan la regulación de los mercados y de los derechos de propiedad, así como los mecanismos de imposición fiscal. Con el tiempo, esas intervenciones ampliaron significativamente su escala, horizonte y alcance. Empero su rasgo distintivo y en el siglo XX, ha consistido en que el propósito deliberado es alterar y controlar los resultados que el mercado "natural o espontáneamente" impone a la propiedad, a los agregados macroeconómicos y a las organizaciones sociales y políticas. Esta tarea es más ambiciosa y difícil de realizar que la contenida en las primeras etapas intervencionistas (Véase Sartori, 90, y Polanyi, 75).

Las intervenciones tradicionales, y con mayor razón las modernas, han requerido por una parte, de una alta centralización y, de considerables recursos y de un uso intenso de los instrumentos disponibles. Por otra han necesitado de un manejo corporativo importante de las demandas y presiones sociales. Las políticas intervencionistas han sido una fuerza motivacional relevante - como lo ha subrayado Evans- para la sociedad y la burocracia, en el logro, no sólo de los objetivos estatales, sino en general, de la modernización del desarrollo.

La centralización y el corporativismo, cristalizados en las instituciones estatales, han sido indispensables porque las intervenciones requieren forzosamente restringir los intereses individuales y proponer metas para la sociedad. Si el estado no logra desarrollar la capacidad para fijar ese marco de restricciones, pero al mismo tiempo de motivaciones, sus posibilidades de intervención se reducen notablemente (Véase Evans, 90).

Existe un amplio consenso sobre los ámbitos en los cuales ocurre el intervencionismo. Sin embargo, no hay acuerdo sobre sus causas, funciones, objetivos, mecanismos de difusión, formas de expansión, tamaño del sector público que implica, ni sobre la eficiencia estatal.

El concepto de intervencionismo estatal

No existe propiamente una teoría general sobre el intervencionismo estatal. Más bien se han desarrollado perspectivas analíticas puntuales sobre algunos aspectos relevantes, con base en modelos teóricos bien establecidos.

El concepto de intervencionismo estatal se ha debatido ampliamente desde muy diferentes perspectivas políticas, económicas, e ideológicas, esquemáticamente pueden agruparse en dos: neoliberales y estatistas.

Para los neoliberales, en general, el mercado es el mecanismo natural y más adecuado para el funcionamiento del sistema. La intervención estatal, en cambio, distorsiona su operación. Sin embargo en el campo del neoliberalismo existen distintas interpretaciones. Por ejemplo, unos niegan abiertamente la necesidad de intervenciones estatales más allá de las mínimas imprescindibles para mantener de las instituciones jurídicas, es decir, no aceptan ninguna clase de intervención "exterior" al mercado. Esta tendencia es partidaria de una suerte de anarco-capitalismo (Nozick, 88). Otras corrientes, en cambio, admiten la necesidad de ciertas intervenciones estatales limitadas a fin de corregir fallas del sistema [1].

En principio, todos los neoliberales coinciden en aceptar que una intervención es una "orden limitada" del Estado - como la denomina L. Von Mises-, el cual obliga a los propietarios a emplear sus recursos de una manera diferente a la establecida por ellos mismos. La intervención estatal no proscribe la propiedad privada y el mercado, sino que solamente interfiere en los precios y la producción, e introduce regulaciones (Véase Von Mises, 89, p. 39).

Los estatistas, por el contrario, apoyados en la evidencia histórica, sostienen que las relaciones de intercambio son características fundadoras de los mercados y que las relaciones de autoridad son características de los estados. Piensan desde los origenes del sistema capitalista que ambos tipos de relaciones coexisten y se interinfluyen mutuamente y lo han hecho. (Véase K. Polanyi, 75, p.17) [2]. La discusión entre los estatistas abarca

[1] Véase L. Von Mises, 89, su ensayo titulado "Sobre el intervencionismo estatal y Hayek 90 especialmente el capítulo III sobre la evolución del mercado y el estado.

[2] Polanyi sostiene la siguiente tesis "... la idea del mercado autorregulador significaba una utopía total. Tal institución no podía existir durante un espacio apreciable de tiempo sin destruir la sustancia humana y natural de la sociedad...

no sólo el problema del grado de intervención (de la economía mixta al socialismo) sino a los mismos fundamentos económicos.

En la literatura, digamos intervencionista, se ha planteado que el papel del Estado ha sido relevante en el desarrollo y conservación del sistema y específicamente en el logro de la industrialización. Por supuesto no hay consenso al respecto, pero las siguientes tesis son las que gozan de mayor aceptación:

- la actividad económica ha requerido de un apoyo estatal decisivo. Es falso que el mercado surja espontáneamente como la forma más natural de la actividad económica. Polanyi sostiene que el incremento, continuo, centralizado y controlado de intervencionismo estatal abrió el camino al mercado libre y es necesario para mantenerlo funcionando (Véase Polanyi, 75, cap. I).
- La operación en gran escala del capitalismo depende de la habilidad del estado burocrático para garantizar el apoyo "logistico" a una empresa del tal magnitud y complejidad (Tal como lo planteó Weber). El estado debe ser lo suficientemente hábil como para apoyar la promoción de mercados y capitales.
- Aunque en su origen el estado fue una mera maquinaria recolectora de impuestos, en la actualidad se ha convertido en centro del poder y aún los grupos con los cuales se enfrenta, reconocen su utilidad. Las finanzas públicas son ya sólo una más de las herramientas de las que se sirve el estado para alcanzar sus fines. "Si las finanzas -ha escrito Schumpeter- han creado el estado moderno, ahora el estado, por su parte, las forma y las amplia, calando profundamente en el cuerpo de la economía privada" (Schumpeter, 18, citado por Bell, 89, p. 216 y 217).
- El estado no sólo debe crear las "condiciones propicias" para la expansión capitalista a escala ampliada, sino debe convertirse en un actor directo y activo en la organización del mercado (Así lo ha documentado ampliamente Gerschenkron, 68). El estado es quien toma los riesgos, induce la inversión, y lleva a cabo la concertación entre agentes. Crea o sustituye agentes, mecanismos e instituciones que no existen o están precariamente desarrolladas.

El común denominador en estas visiones es que el estado interviene, por definición, para cambiar el comportamiento de los agentes, las variables económicas y las instituciones. Si ésto no fuera necesario no tendría, en efecto, porque existir la intervención estatal. El estado para poder intervenir debe tener la capacidad de influir en las elecciones y objetivos de los actores; en la formación de instituciones y en la creación de un marco jurídico. Ello lo logra por medio de la manipulación de recompensas y castigos, de regulaciones y prohibiciones, o simplemente mediante la persuación (Marquand, 88, p. 20).

Inevitablemente la sociedad adoptó medidas para protegerse, pero las medidas (...) dificultaron la autorregulación del mercado, desorganizaron la vida (económica), (Ello) obligó a desarrollar el sistema mercantil dentro de un cauce definido y finalmente desarticuló la organización social basada en él." p.17-18 Hayek criticó abiertamente esta concepción de Polanyi y sostiene que el comercio es anterior al estado, y que es profundamente errónea la tesis según la cual "... el establecimiento del poder político dotado de un alto nivel de organización marcó el inicio de la civilización." Es más - afirma Hayek - el proceso de extensión del comercio a nuevas áreas fue más entorpecido que ayudado por el estado (Hayek, 90, p. 87).

En la historia de las ideas económicas y políticas el papel del estado en la economía siempre ha sido, con mayor o menor intensidad, un punto de confrontación ideológica, que justamente en los últimos años se ha agudizado. Ciertamente que las fronteras (teóricas y prácticas) de la intervención estatal no son fáciles de fijar de antemano.

A pesar de muchas diferencias [3], aún en las antípodas de esas perspectivas políticas y analíticas, se reconocen los ámbitos en los cuales ha ocurrido o debe ocurrir la intervención estatal, aunque por supuesto con diversos fines y grados de intensidad [4].

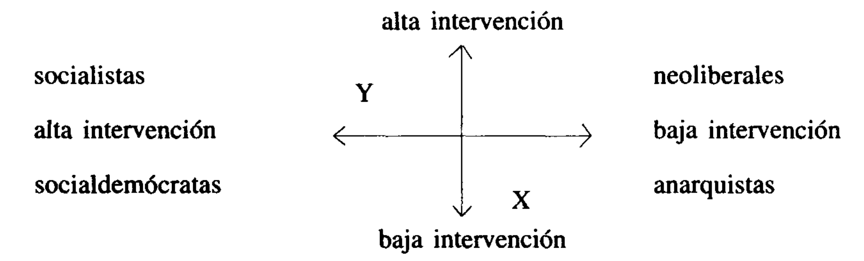
Primero, la esfera económica que comprende el intercambio, la producción, y la distribución de bienes y servicios de todo tipo. Y segundo, la esfera política que cubre lo jurídico y su orden político, la garantía contractual, la defensa nacional y la preservación de los valores de la sociedad. En materia de intervención estatal - ha escrito Bell- las concepciones se han dividido "... había un doble patrón: los conservadores querían la libertad económica, pero la regulación moral. Hoy se ha producido un extraño cambio y hay otro doble patrón. Los liberales contemporáneos desean la regulación económica y la libertad moral. Quieren la intervención activa del estado en asuntos económicos, pero rechazan toda interferencia en la moral personal enarbolando la bandera del ámbito privado" (Bell, 89, p. 258).

En los cuadrantes del siguiente diagrama se representan las posibles combinaciones de intensidad y esferas de influencia, de la intervención estatal, según distintas perspectivas. La perspectiva socialista ocupa el primer cuadrante de la izquierda donde los niveles de intervención son los más altos posibles en la economía y la política (eje de las x y las y respectivamente).En el segundo cuadrante de la izquierda, se ubica la perspectiva socialdemócrata, en la cual los niveles de intervención son más bajos en la economía y altos en la política. En el tercer cuadrante de la derecha, los neoliberales, los niveles de intervención en la economía son bajos y altos en la política. Finalmente,

[3] La tradición liberal, por ejemplo de la escuela austriaca, descarta claramente la posibilidad de un tercer sistema o vía que mediante la intervención gubernamental regule el funcionamiento del sistema y de lugar a una organización intermedia o mixta que evite los excesos del mercado o corrija sus fallas. Von Mises escribió el año de 1926 al respecto "...no hay elección: el gobierno deberá abstenerse de una interferencia limitada con las fuerzas del mercado o asumir el control total de la producción y la distribución. El capitalismo o el socialismo no hay camino intermedio", (Véase de L. Von Mises su notable ensayo "El intervencionismo como sistema económico" 89, p. 44). En cambio Keynes como teórico y Beveridge como político pensaron en que era perfectamente plausible combinar intervencionismo con liberalismo (Véase Marquand, 88, p 29).

[4] Entre los neoliberales existen diferencias sobre las causas y alcance del intervencionismo estatal. Para la tradición neoclásica del equilibrio general sólo la evidencia empírica puede resolver las diferencias existentes entre los partidarios del estado y del mercado (Stigler, 75, en su clásica obra The Citizen and the State). Para la escuela austriaca en cambio el mero hecho de que los gobiernos sigan tomando medidas intervencionistas, como lo ilustra la historia económica, la política económica y la evidencia empírica, no es prueba que las intervenciones son inherentes y adecuadas al sistema, sino simplemente revela un "positivismo torpe" como lo sostuvo Hayek, (90). Hayek por el contrario, sostiene que las intervenciones son un resultado de las políticas económicas, que han interferido y pervertido el funcionamiento espontáneo y natural del mercado; El continuador de la escuela austriaca, por el contrario, ha sostenido que si al mercado se le dejara en entera libertad tendería al equilibrio (Véase L. White, La metodología de la escuela austriaca de economía, (89), especialmete la sección dedicada a Hayek p. 144 y ss. y Hayek, 90, cap. I). Crozier ha hecho una crítica atinada a las concepciones hayekianas cuando dice que "...el mercado no es un estado de naturaleza que vendrían a perturbar de vez en cuando intervenciones exteriores abusivas; es una construcción humana muy delicada que para surgir, afirmarse y desarrollarse exige enormes esfuerzos colectivos. No hay ningún gran mercado abstracto que corresponda a la visión, útil pero no realista, de los teóricos de la economía clásica, sino mercados concretos muy numerosos, muy diversos, muy complejos en sus interrelaciones. Al lado de los mecanismos automáticos que los fundan, esos mercados siempre implican otras regulaciones, garantizadas por reglas ecritas y no escritas, algunas decretadas por el poder público, otras consuetudinarias, otras más apenas conscientes (Crozier, 89, p. 102).

en el cuarto cuadrante, se localiza la pesrpectiva anarquista, que como se sabe postula la abolición del estado. Por lo tanto los niveles de intervención son los mínimos posibles en la economía y la política.



X esfera de intervención: economía.

Y esfera de intervención: política.

(Diagrama de Dunleavy y O'Leary 89)

Las áreas en la cuales pueden ocurrir potencialmente las intervenciones estatales son:
* La **política** (la esfera pública) que comprende:
- los ordenes jurídico y su normatividad.
- la garantía de los contratos
- la administración pública (gobiernos central, estatal y local).
- la defensa.
* La **sociedad** (la esfera privada) que comprende:
- las organizaciones sociales.
- las instituciones privadas.

* La **economía** que comprende a los sectores público y privado y la intervención puede ser directa e indirecta:

- Indirecta:
. política macroeconómica (fiscal y monetaria)
. políticas sectoriales.
- Directa:
. empresas públicas (financieras, comerciales, no comerciales)
. organismos de bienestar social.
. infraestructura básica.

Es evidente que entre estatistas y neoliberales existen posiciones intermedias que atribuyen a la intervención una gradación de funciones y escalas que varía significativamente. Sin embargo, con algunas excepciones, todos aceptan, en último término, la necesidad de algún tipo y cantidad de intervencionismo en alguna de las áreas antes descritas.

En general, se acepta la existencia de intervenciones como "mecanismos correctores que mantienen un sistema en existencia" (Crozier, 89, p. 102). Se distinguen dos tipo las coyunturales y de corto plazo, cuyo propósito inmediato es conservar la estabilidad y cohesión básica del sistema. Las estratégicas y de largo plazo cuyos fines son ampliar los márgenes de maniobra de operación del sistema por medio de reformas estructurales para paliar fallas y mejorar la asignación de recursos.

Las intervenciones pueden además ser directas o indirectas, según la clasificación de Dore (citado por Marquand, 88, p. 103). Las directas se identifican como "desarrollistas" pues buscan explícitamente promover ciertos objetivos con instrumentos estatales; por ejemplo, elevar la productividad, la competitividad, la eficiencia Las indirectas, que procuran establecer un marco "regulatorio" para proteger al público de los monopolios, las externalidades, los abusos del poder de los mercados, las rentas, etcétera. Estas regulaciones se aplican para evitar las pérdidas de bienestar social derivadas esencialmente de situaciones monopólicas, mediante normas jurídicas que prohiban prácticas contrarias a la competencia (OCDE, 85, p. 222). La regulación es una restricción intencional de las actividades que un agente dejado en plena libertad realizaría de acuerdo a sus intereses, los cuales no necesariamente coinciden con los de la colectividad a la cual pertenece. Las regulaciones provienen de una entidad que no está directamente involucrada en la actividad regulada. En términos generales, la regulación es la política administrativa pública de una actividad privada con respecto a una regla prescrita en el interés público (Véase Mitnick, 89, p.25).

Existe mayor coincidencia de que el estado debe intervenir mediante:

- acciones para garantizar la supervivencia del intercambio privado y evitar las desmercatilizadoras. (Véase Offe, 90, p. 108 especialmente los apartados sobre los procesos de "desmercantilización y remercantilización").
- actividades para administrar y regular los intereses contradictorios de los grupos sociales y las instituciones con objetivos y pesos diferentes, lo cual produce una estructura asimétrica de los poderes político y económico, que los modelos de democracia liberal no resuelven plenamente. Se trata de establecer intervenciones que garanticen la gobernabilidad básica del sistema,
- actos para atender necesidades en materia de bienestar social, representación política de minorías, derechos humanos, etcétera, los cuales son condición esencial para mantener la estabilidad y cohesión globales del sistema.

Los puntos de discrepancia más notables se refieren a dos tópicos. Primero, la magnitud del estado, es decir, cual debe ser el balance, global y por áreas, entre los sectores público y privado, la escala de sus funciones, etcétera. Y segundo, el grado de eficiencia del estado en relación a los mecanismos del mercado. En resumen existen desacuerdos en los siguientes aspectos:

- el rango de la cobertura económica, política y social, de las intervenciones;
- los límites de las intervenciones los criterios de restricción o ampliación;

- la definición de las fronteras entre las esferas pública y privada en los niveles micro y macro y,
- la temporalidad y flexibilidad de las intervenciones.

Delimitar el campo de convergencias y desacuerdos y sobre todo definir los criterios de elección de políticas e intrumentos no son problemas que se resuelvan con formulaciones sencillas. Primero, porque la solución no depende solamente de la calidad de un modelo teórico que contenga los aspectos positivos para demostrar los méritos del mercado y los elementos negativos acerca de los defectos del estado. Segundo, porque están irremediablemente involucrados juicios de valor de los tomadores de decisiones.

En este punto parece ser indispensable desarrollar un enfoque pragmático a fin de incorporar:

- los aspectos normativos que asumen quienes toman las decisiones, o por los grupos sociales que realizan propuestas para que el estado las aplique;
- grados de libertad de todo tipo con que cuenten las sociedades específicas;
- las capacidades técnico-administrativas, económicas, políticas que se traducen en mayores o menores posibilidades de instrumentar intervenciones de calidad.

El concepto de economía mixta

El concepto de **economía mixta** es un concepto complejo, por los cruces de los diversos planos involucrados (políticos, económicos y sociales) y los niveles micro y macroeconómico a que se refiere. Esta complejidad ha dado lugar ciertamente a definiciones poco precisas. Se ha criticado al concepto por su amplitud. Se dice que si existen economías mixtas entonces también deberían existir economías "no mixtas" o puras de mercado o sólo estatales. Sin embargo, el problema es que en la realidad se combinan mercado y estado. (Véase diagrama 3).

A pesar de ello, el concepto tiene gran capacidad descriptiva, en la medida en que se adapta y da cuenta de experiencias prácticas de una gama variada de modalidades intervencionistas: sector nacionalizado, diversos esquemas de planeación, Estado del bienestar, etcétera.(Shonfield es el autor que más sistemáticamente estudió las economías mixtas en sus planos teórico y empírico (Véase Shonfield, 89, capítulo I)).

Diversos analistas han reconocido que las bases teóricas de la noción de economía mixta y su instrumentación económica no se han desarrollado satisfactoriamente. Habría que reconocer que la creación de las economías mixtas, obedeció en buena medida a decisiones políticas, si bien estas decisiones se revistieron y se han apoyado en argumentos económicos y en alguna teoría (Helm, 89, y Przeworski, 90).

El concepto de economía mixta, a pesar de su imprecisiones se puede aplicar a sistemas que combinan en el funcionamiento de su economía y mediante distintos

arreglos institucionales y jurídicos el mercado y el estado. En las economías mixtas el estado administra, regula y vigila la marcha de esa combinación de acuerdo con las reglas institucionales y contractuales, pero no suple o cancela la acción del mercado, ni proscribe la propiedad privada. Su propósito explícito consiste en mejorar el funcionamiento global del sistema de acuerdo con los objetivos que definan los gobiernos en un cierto orden valorativo.

La economía mixta es el resultado de un largo proceso en el cual los instrumentos desarrollados por el estado permiten intervenir en el mercado sin destruirlo y mitigar las tendencias desorganizadoras del sistema sin eliminar las elecciones de los productores o consumidores individuales. Pero también es una filosofía política que se mantiene equidistante de las dicotomías: mercado y estado, capital y trabajo, empresa pública y empresa privada, libertad y justicia social (Véase Sartori, 89, V.II). Luhmann ha sostenido, con razón, que gracias a la economía mixta, el subsistema económico es el más organizado y articulado de todos los subsistemas.

Sin embargo, el concepto de economía mixta es ambiguo, pues no es fácil en la práctica establecer con precisión las fronteras entre un sistema que es de mercado, otro planificado y otro más mixto En el cuadro anexo se ilustra la complejidad de las mixturas a partir de los cruces y traslapes entre las formas propiedad, de producción y financiamiento públicas y privadas. (Véase diagrama anexo a este capítulo)

Lo público y lo privado

La noción de intervencionismo estatal se vuelve más compleja en la medida en que se introducen las relaciones entre lo público y lo privado, y las combinaciones "impuras" y los traslapes de la economía mixta. Es decir, las intervenciones no son sólo un desideratum del estado, como si las decisiones sólo ocurrieran en el seno del ámbito estatal. Por el contrario las decisiones se definen de cara al mercado, la sociedad y las instituciones privadas.

La complejidad de las relaciones entre lo público y lo privado ha sido recogida en la formulación de Bell de "hogar público" que lo concibe como un escenario más amplio de las relaciones económicas. Para Bell lo público es el ámbito en el cual ocurren la satisfacción de las necesidades y aspiraciones públicas, en contraposición con las aspiraciones privadas. En este sentido, la noción de "hogar público" es más poderosa analiticamente pues rebasa el alcance que por separado tienen ya la economía del mercado, ya la economía del sector público o de las finanzas públicas. Por ejemplo, Musgrave y Stiglitz han reconocido que no hay todavía una teoría que haya logrado vincular satisfactoriamente ambos aspectos (Véase Bell, 89, p.209 y 237 Musgrave, 59, y Stiglitz, 90).

Las esferas pública y privada tienen vínculos estrechos y una relación conflictiva, en tanto que expresa al interés público versus el interés privado. A. Hirschman es uno de los autores que más ha reflexionado este problema proponiendo pistas analíticas útiles (Véase Hirschman, 90).

No es posible delimitar las fronteras entre ambas esferas con precisión, entre otras razones, por las siguientes:

- se han creado instituciones cuasipúblicas o semiprivadas que no se pueden clasificar en rigor en alguna de las esferas -Gunnarsson se ha preguntado sobre la creación de nuevas instituciones- (Gunnarsson, 90).
- existen traslapes entre lo público y privado en los ámbitos jurídico y de la propiedad,y
- las relaciones entre ambas esferas son dinámicas y cambiantes.

A pesar de estas dificultades para definir y delimitar lo público, cabe distinguir tres posibles niveles de esta esfera (como lo ha propuesto Starr, 89):

i) una área abierta y visible en la cual ocurre la vida pública, el mercado público, la socialización pública, etcétera.

ii) el arena en la cual todo los individuos entran en contacto, y se agregan colectivamente en un todo público, justamente para relacionarse con la vida pública. Este aspecto es diferente de las formas tradicionales de organización social y política, por ejemplo de los partidos para relacionarse con la vida social y,

iii) el ámbito restrigido del estado y de las acciones de éste para el dominar la vida social.

Cualquiera de estos tres niveles de definición de lo público que se elija tiene implicaciones en el debate entre estatistas y neoliberales. Específicamente sobre los límites de las intervenciones y los alcances del interés público. Así, si por ejemplo, se elige el primer nivel, el más amplio, las posibilidades de la intervención y del campo del interés público serían notablemente mayores que en el caso de la definición restringida.

Las asimetrías, combinaciones, mezclas y permutas entre lo público y lo privado, independientemente de las definiciones que se asuman, implican en las democracias liberales la existencia de normas y regulaciones que permitan el gobierno de una relación intrinsecamente conflictiva (público-privado). Como ha escrito Bell "...sin mecanismos públicos para la transferencia de pagos y la fijación de normas, no podemos disponer de un poder efectivo para realizar fines sociales. Lo que se necesita es el equilibrio de las esferas privada y pública -de la atención pública de las necesidades privadas- que refuerce a la libertad y la equidad " (Bell, 89, p.259).

Algunas de estas normas son :

- un conjunto estructurado de regulaciones que no sólo limitan las elecciones de los agentes sino también el propio ejercicio del poder estatal. A partir de esas reglas, los ciudadanos se pueden referir a sus bienes, a sus organizaciones sociales, a sus asociaciones y delimitar la esfera privada de la cosa pública.

- criterios que permitan evaluar el desempeño del estado, como referentes indispensables para que los cuidadanos exijan que su gobierno sea público, no sólo en cuanto a sus fines, sino también en el proceso de toma de decisiones y, finalmente,
- mecanismos e instituciones ad hoc para conciliar los conflictos de intereses entre los ámbitos público y privado.

DIAGRAMA 3

<table>
<tr><th colspan="5">COMPLEJIDAD DE LA ECONOMIA MIXTA</th></tr>
<tr><th rowspan="2">Tipo de asignación de recursos</th><th rowspan="2">Producción (1)</th><th colspan="2">Regulación</th><th rowspan="2">Financiamiento (4)</th></tr>
<tr><th>Decisión de producción (2)</th><th>Decisión de consumo (3)</th></tr>
<tr><td>1. Privado puro</td><td colspan="2">privada</td><td>privada</td><td>privado</td></tr>
<tr><td>2. Mercado privado más financiamiento público</td><td colspan="2">privado</td><td>privada</td><td>público</td></tr>
<tr><td>3. Mercado privado más regulación:</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>a) regulación consumo individual</td><td>privada</td><td></td><td>pública</td><td>privado</td></tr>
<tr><td>b) regulación oferta total</td><td>privada</td><td>pública</td><td>privada</td><td></td></tr>
<tr><td>4. Producción privada (reg estatal)</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>a) oferta totalmente privada</td><td colspan="2">privada</td><td>pública</td><td></td></tr>
<tr><td>b) oferta totalmente estatal</td><td>privada</td><td>pública</td><td>pública</td><td></td></tr>
<tr><td>5. Producción pública (asig. y fin. privados)</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>a) oferta determinada privada</td><td>pública</td><td>privada</td><td>privada</td><td></td></tr>
<tr><td>b) oferta total pública</td><td colspan="2">público</td><td>privada</td><td></td></tr>
<tr><td>6. Pública (finan. privado aparte)</td><td>pública</td><td></td><td>pública</td><td>privado</td></tr>
<tr><td>7. Pública (con. privado aparte)</td><td colspan="2">público</td><td>privada</td><td>público</td></tr>
<tr><td>8. Público puro</td><td colspan="2">público</td><td>público</td><td>público</td></tr>
<tr><td colspan="5">Elaborado a partir de N. Barr (Op. cit.)</td></tr>
</table>

7. Los paradigmas económicos y las teorías del estado

No existe consenso entre los diferentes paradigmas sobre el papel económico del estado [1]. Por el contrario, ha sido un tema muy controvertido. La economía política ha intentado responder, desde hace muchos años y desde muy diversas perspectivas, a varias preguntas relevantes sobre los siguientes temas:

- los límites y contradicciones de la intervención del estado;
- el papel de las políticas fiscal y monetaria;
- el financiamiento del gasto público y la distribución de la carga fiscal;
- la investigación sobre las funciones, evaluación del desempeño, eficiencia de las empresas públicas, así como las causas de su surgimiento.

En rigor no existe una "teoría" económica sobre la intervención del estado, al menos no una que goce de amplia aceptación. En cambio se ha aceptado que sí existen valiosas "perspectivas analíticas", como los ha denominado Buchanan, para estudiar algunos aspectos relevantes del intervencionismo estatal. Por ejemplo, la escuela de la elección pública, el neoinstitucionalismo económico, la economía del bienestar, la teoría de las finanzas públicas, que justamente han permitido estudiar el funcionamiento de los mecanismos relevantes mediante los cuales el estado influye en el sistema. Mecanismos es una palabra clave -como ha dicho Stiglitz- pues se trata no sólo de formular "leyes y teoremas" económicos, sino también de encontrar los mecanismos que provocan tal o cual fenómeno.

La economía neoclásica y la keynesiana, dos de los paradigmas económicos más influyentes, han desarrollado, explícita o implícitamente, visiones propias y muy diferenciadas sobre el papel del estado en la economía. Por supuesto que dentro de cada uno de estos dos paradigmas también existen a veces importantes diferencias.

Las teorías del estado, derivadas de esos dos paradigmas, tienen aproximaciones útiles en lo que se refiere a la eficiencia relativa del estado y el mercado en la asignación de recursos. Sin embargo, ninguna provee de una evidencia irrefutable para apoyar la elección del mercado o del estado. Los mercados fallan pero también el gobierno. Entonces la pregunta relevante no es si existen fallas o no, sino en dónde, por qué, y qué tan importantes son. De modo similar la pregunta clave no es si existe intervención estatal, sino cuál es la información disponible y la calidad de los instrumentos que prometan intervenciones eficientes. Samuelson ha propuesto enfocar desde la anterior perspectiva el problema de la teoría económica del estado (Samuelson, 89, p. 844).

En términos generales, para la economía neoclásica el mercado es el mecanismo más eficiente en la asignación de recursos y, en contraste, la intervención estatal la principal fuente de distorsiones. La economía keynesiana no niega la importancia del mercado, aunque reconoce que éste tiene "fallas" micro y macroeconómicas que la intervención del estado debe corregir.

[1] Sobre el papel del Estado en la teoría económica véanse los trabajos de Stiglitz, 90, Gunnarsson, 90, Helm, 89, Hogson, 88 y Eggertsson, 91, en los cuales se comparan las teorías y los enfoques sobre el papel económico del estado y la versión neoinstitucionalista.

La anterior perspectiva nos conduce a analizar las relaciones sistémicas que se entablan entre las fallas del mercado y las del gobierno, pero también aquellas relaciones que se originan y derivan de la operación global del sistema. Es decir, las señales provenientes del mercado influyen en las intervenciones, pero también éstas pueden alterar los mecanismos de precios (Algunos autores se han preocupado por analizar esas relaciones. Por ejemplo Helm, 89, Siglitz, 90, y Hodgson, 88).

Las visiones keynesiana y neoclásica sobre el estado

La visión keynesiana del Estado

Uno de los aportes más importantes de la economía keynesiana con respecto a la economía clásica, fue atribuirle al estado la responsabilidad, de "administrar" la demanda y, con ello, el nivel de empleo. Según la concepción clásica el nivel de la demanda era el resultado, no intencional de una miríada de decisiones individuales. Los niveles de desempleo eran producto de elecciones conscientes sujetas al debate y escrutinio político. De esta visión, justamente la noción neoclásica de "desempleo voluntario" (Bhaduri, 90) [2].

Este aporte keynesiano logró establecer un consenso muy amplio sobre la necesidad del intervencionismo estatal, y de hecho permitió la fundación de la nueva economía pública. Ello fue posible en buena medida gracias a las condiciones históricas específicas. En efecto, el argumento más convincente para implantar el keynesianismo fue la profunda recesión de los años treinta. En esa época se aceptó, primero, que el sistema económico guiado por el mercado era más propenso a la inestabilidad y al desperdicio de recursos, y segundo, que era plausible regularlo por medio de reformas sociales y económicas. En un contexto histórico de "deficiencia de la demanda" se probó, en la práctica, que la intervención activa del estado, poseía capacidades regulatorias e inductoras en el comportamiento cíclico de la inversión privada (Allsopp, 89, p. 181 y 182).

El proceso que permitió alcanzar el consenso sobre la necesidad del manejo estatal de la demanda tuvo lugar a lo largo de varios años y sólo se consumó durante la segunda posguerra. El consenso, por cierto, no significó unanimidad. Los desacuerdos entre neoclásicos, keynesianos y marxistas persistieron sobre muchos temas, y especialmente, sobre el papel del estado en la economía. El debate entre los economistas, en especial

[2] Las ideas de Keynes sobre el papel del estado en el manejo de la demanda fueron la consecuencia lógica de su crítica a la economía clásica: i) el rechazo a la Ley de Say (según la cual la oferta crea su propia demanda) y al dogma de que los mercados "se vaciarán completamente" cuando se les deja en libertad, inicialmente más a través de ajustes de precios que de cantidades. La conclusión clásica consistía en concebir a los mercados como esencialmente estables y que permitían mover a la economía hacia el equilibrio a la más alta tasa de empleo posible. Keynes, criticó esa visión tradicional y argumento que en el mercado existen rigideces en la organización de la producción e incertidumbre que eventualmente puede desembocar en desconfianza, lo que convierte a la economía en inestable y la conduce a que opere a niveles de empleo más bajos que los potenciales; y ii) Keynes rechazó también el enfoque convencional sobre la relación entre ahorro e inversión que sostenía que la mejor manera de incrementar la inversión consiste en bajar las tasas de interés y aumentar el crédito al sector privado, limitando el monto del endeudamiento público. Keynes, por el contrario, sostuvo que el desempeño de la inversión depende de más factores que los considerados por los clásicos, y que se pueden obtener mejores resultados cuando el gobierno eleva el nivel de demanda agregada (Véase Hall, 89, p. 6 y ss).

desde los años treinta, se polarizó en torno al establecimiento de un capitalismo reformado o de un socialismo democrático [3]. (Véase la muy interesante investigación coordinada por Peter Hall que convocó a economistas de todo el mundo a preguntarse sobre el origen, difusión y aplicación del keynesianismo como teoría y práctica Hall, 89).

Prácticamente en todos los países centrales terminó por imponerse un régimen capitalista reformado, con flexibilidad para introducir cambios que permitieran generar crecimiento y ampliar la justicia social. Esta fue la base más firme para consolidar las economías mixtas, los consensos políticos y las democracias liberales en sus distintas variantes. Los países de la periferia por su parte, lograron, con éxito desigual, avanzar en la modernización y el impulso de su industrialización. El estado desarrollista, con distintas modalidades y grados de intensidad, se impuso de manera generalizada en todo el mundo.

Aún aquellos que discreparon de las tesis económicas y políticas de Keynes se sintieron profundamente influidos por su pensamiento, como dijera Pigou " .. aún los que estamos en desacuerdo con parte de su análisis, hemos estado, sin duda, influidos por sus ideas en nuestras propias concepciones" (Pigou, "The economist" en J.M Keynes 1833-1946, Cambridge, 1949 citado por Hall, 89, p. 4).

Keynes comprendió muy bien las potencialidades del estado para influir de manera deliberada en la marcha de la economía y especialmente, en sus agregados macroeconómicos. Empero no reconoció todas sus implicaciones. Según ha escrito David Marquand "el estado keynesiano debería tener nuevas y más altas responsabilidades, (Keynes) no tenía una teoría del estado y parece no haber visto la necesidad de una. El asumió que, aparte del manejo de la demanda, el estado keynesiano debería permanecer como había permanecido el Estado prekeynesiano" (Marquand, 88, p. 27).

Los partidarios de la síntesis neoclásica, derivada en parte de la Teoría General, reconocieron que la aportación más perdurable de Keynes fue la intervención del estado en la economía, pero también se encargaron de desarrollar un enfoque que limitara la intervención estatal al ámbito de la demanda. Así las políticas públicas, formalizadas en el esquema IS-LM por Hicks y Hansen, que se desprendieron del marco keynesiano, fueron la base que le confirieron respetabilidad intelectual en el mundo académico. El activismo estatal, pensaron los neoclásicos, sería temporal y circunscrito a que el sistema recuperara el equilibrio, lo cual se alcanzaría gracias al nuevo marco institucional de las políticas públicas. Entonces, se volvería al libre mercado y el sistema se autorregularía sin mayores intervenciones, hasta que fuera necesario instrumentar transitoriamente alguna nueva acción del estado (Véase la crítica de Minsky a la síntesis neoclásica como el keynesianismo bastardo. Minsky, 87, p. 65 y ss).

[3] Las ideas de Keynes tienen antecedentes intelectuales muy directos en el ambiente académico de Cambridge. Pigou influyó mucho en Keynes, en especial en lo que se refiere a la crítica de la economía clásica. Además este notable economista realizó una interesante comparación entre el socialismo y el capitalismo a la luz de la "Teoría General" y de los resultados más relevantes que habían alcanzado el capitalismo y el socialismo entre los años treinta y cuarenta (Véase Pigou 68 p. 133 y ss).

No hay duda de que el influjo del sistema keynesiano fue amplio y se difundió en distintas direcciones (Hall, 89). A pesar de las diferencias, dos grandes grupos de interpretaciones fueron las más influyentes. De una parte, las conservadoras, que concebían a las políticas intervencionistas como destinadas a preservar a la economía de mercado, tal como se deriva de la síntesis neoclásica (Hicks-Hansen). De otra parte, un segundo grupo, concebía a las intervenciones como una necesidad permanente o estructural, éste fue el caso de los socialdemócratas. Para éstos el keynesianismo fue la teoría económica que estaban buscando. En efecto -dice Przeworski- "... a mediados de los años treinta (los socialdemócratas descubrieron) una línea política clara (y una nueva base teórica en el keynesianismo) que justificaba su papel en el gobierno, y que además específicaba una serie de reformas intermedias que podían realizarse con éxito dentro de los confines del capitalismo..." (Esta idea la ha desarrollado Przeworski, 90, p.51 y ss. y en la misma dirección apunta Marquand, 88, p. 24 y ss. y los estudios comparativos copilados por Hall, 89).

Por su parte D. Winch (89) aporta un conjunto de evidencias documentales que apoyan la idea de la pluralidad de interpretaciones y diversas lecturas que de Keynes se pueden hacer en relación al intervencionismo estatal: desde el minimalismo del estado tecnocrático hasta el maximalismo del estado del bienestar intervencionista (Véase de este autor su sugerente artículo "Keynes, keynesianism and the state intervention en Hall, 89).

De un modo o de otro el influjo keynesiano fue tan decisivo y poderoso que "arrinconó" prácticamente al comunismo internacional como la única corriente política y teórica que mantuvo como principios indeclinables: la abolición de la propiedad privada y la economía de mercado; y el mantenimiento del monopolio de estado en la vida económica.

Keynes mismo dejó abiertas las posibilidades de distintas interpretaciones a su idea toral sobre el estado. Primero, las que ocurrieron dentro de la misma corriente es decir, los "keynesianismos": fundamentalistas, síntesis neoclásica o bastardos, neokeynesianos y postkeynesianos (según la clasificación de Hall, 89). Segundo, las diferentes interpretaciones de la corriente dominante neoclásica: competencia perfecta y equilibrio general estático, competencia imperfecta (equilibrio general dinámico), y de la coordinación macroecónomica (según la tipología de Helm, 89); y en tercer lugar, las diversas interpretaciones socialdemócratas que le sucedieron.

En efecto, Keynes concebía dos posibilidades sobre la presencia estatal en la economía. De una parte, una opción intervencionista restringida "...lo importante - decía Keynes - no es que el estado asuma la propiedad de los instrumentos de producción. Si el estado es capaz de determinar el aumento de los recursos que se han de destinar esos instrumentos y la tasa básica de interés para sus propietarios, habrá realizado todo lo necesario" (Citado por Przeworski 90, p. 231). Y de la otra, una opción más activa del intervencionismo "...imagino -dice Keynes- que una cierta socialización general de la inversión acabará siendo el único medio que permita asegurar el acercamiento del sistema a una situación de pleno empleo; aunque esto no excluye necesariamente todos

los compromisos y acuerdos de cooperación entre la autoridad estatal y la iniciativa privada" (Citado por Pigou 68, p. 180. Si bien este autor señala que Keynes reservaba *un papel de "última instancia" al Estado para imponer y fomentar las inversiones que* de otro modo no rendirían absolutamente nada).

El debate sobre el peso del estado en la economía no debe oscurecer el corazón del pensamiento keynesiano, es decir, el descubrimiento de las **fallas del mercado** y, a partir de ello, la prescripción de un conjunto de intervenciones gubernamentales para corregirlas con éxito. El keynesianismo tuvo la capacidad de demostrar que las fuerzas del mercado no necesariamente conducen al pleno empleo, por el contrario, existe una tendencia inherente a que el equilibrio entre la oferta y la demanda agregadas ocurra en un punto por debajo del pleno empleo. Según Keynes, la economía de mercado no puede operar de manera correcta cuando el flujo de ingresos derivados de la propiedad y la tasa media de ganancias caen por debajo del mínimo considerado como satisfactorio por los propietarios. El mayor mérito de la política keynesiana fue reconocer esta falla estructural del sistema y "...propiciar - como dice Bhaduri- que la atención se centrara en el grado de utilización de los recursos productivos en conjunto y no en la asignación de cada uno entre distintos sectores de la actividad económica" (Bhaduri, 90, p. 275).

La aplicación teórica y práctica de las ideas keynesianas no ha sido siempre la misma. Sus instrumentos y objetivos han conocido diferentes etapas, sin embargo sus tesis centrales han permanecido [4].

En la posguerra, las políticas fiscales y monetarias keynesianas fueron tan exitosas que se pensó que el capitalismo cíclico había desaparecido. El comportamiento de la economía parecía dar la razón a los economistas y las decisiones de política daban poca importancia a la insertidumbre y la especulación. Se apoyaba a la inversión privada, se expandió todo el sistema y crecían los salarios y las ganancias reales. El estado tenía un amplio margen para desempeñar su papel social en la distribución del ingreso. Sin embargo, casi idílica, esa situación económica tuvo sus primeros brotes recesivos en Estados Unidos en 1966 y 1969-1970, aunque sin dida fueron superados (Véase Minsky, 87, p. 27).

En general las políticas fiscal y monetaria keynesianas, juntamente a otras políticas intervencionistas, amortiguaron las desaceleraciones. Sin embargo, hubo límites para el sistema ante las presiones inflacionarias originadas en la necesidad de mantener una política de gasto expansiva, lo que requería de la expansión monetaria. En un ambiente inflacionario la política salarial cambia dinámicamente, es decir, aumentan los salarios monetarios frente a la inflación, especialmente en ramas productoras de bienes de capital. Ello tiene vastas repercusiones: puede crear demanda por financiamiento, obligar a incrementar la oferta monetaria, y el estado verse en la necesidad de gastar más para mantener el empleo. En tales circunstancias, el nivel general de precios se

[4] La literatura da cuenta del amplio gradiente de aplicaciones y etapas por las que han pasado las ideas keynesianas desde sus origenes Véase por ejemplo: P. Hall, The political power of the economic ideas; P. Hall, Governing the economy, (86), Minsky, Las razones de Keynes (87), D. Marquand The unpricipled society (88), Muñoz de Bustillo et. al. Crisis y futuro del Estado del bienestar (89).

elevará al mismo ritmo acelerado, incluso, más rápido que los precios clave de la economía.

Las políticas intervencionistas aplicadas desde la posguerra - en opinión de Minsky- lograron cambiar la forma del ciclo económico (recesiones más cortas y depresiones menos profundas), pero no eliminaron las tendencias a la inestabilidad del sistema. Es indudable que las políticas keynesianas enfrentan dos desafíos teóricos (Véase el recuento que sobre el keynesianismo hace Klein, 88, p. 29 y 30):

- integrar el papel que desempeñan el sistema monetario y la intervención del estado, como aspectos clave para explicar la coherencia del sistema y en consecuencia concebir las políticas pertinentes para corregir las fallas del mercado;
- atender los problemas microeconómicos de asignación de recursos, y la llamada mesoeconomía (de acuerdo a la denominación de Galbraith) que se refiere a las relaciones entre los planos micro y macroeconómico.

La visión neoclásica del Estado

La economía neoclásica y casí todas sus variantes, han llegado a admitir la importancia relativa (positiva y negativa), del estado para el crecimiento económico[5].

North, propone un modelo en el cual existe una tendencia generalizada de los estados a producir derechos de propiedad ineficientes, lo que impide conseguir un crecimiento continuo. También se considera que la inestabilidad inherente a todos los estados les lleva al cambio económico y finalmente al ocaso [6]. El modelo simple supone un sólo detentante del poder (o dueño del estado), si bien en la realidad lo que ocurre es un pluralismo, por supuesto, mucho más complejo que el modelo abstracto.

La economía neoclásica no tiene una teoría del estado única. Empero su visión ha evolucionado, desde sus versiones del "mainstream" neoclásico se negaban a introducir explícitamente el estado en su sistema teórico y lo concebían como una "variable exógena o caja negra" [7] hasta los enfoques más recientes, encuadrados genéricamente en las escuelas de la elección pública y el neoinstitucionalismo económico [8]. Estas corrientes se han esforzado por incorporar al estado como una variable crucial y endógena. En ellas el estado desempeña un papel importante en la dinámica y en la eficiencia micro y macroeconómica (Véase Dunleavy y O' Leary, 89, y Evans, 90).

[5] En el marco de la economía neoclásica Douglas North se ha propuesto la ambiciosa tarea intelectual de formalizar y hacer explícita una teoría neoclásica del estado, específicamente desde la perspectiva de la historia económica. Este autor sostiene que la economía neoclásica es un poderoso instrumento de análisis, que se ha aplicado a una gran variedad de cuestiones políticas, y que es un enfoque ordenado y lógicamente consistente en el estudio del estado, pero que ha dejado fuera el importante papel de las instituciones (North, 84, p.38).

[6] D. North ha resumido un modelo neoclásico en los siguientes términos:" Este modelo de estado -nos dice North-, con un gobernante maximizador de la utilidad o de la riqueza, tiene tres características esenciales. Una especifica el proceso de intercambio entre el gobernante y sus gobernados; las otras dos especifican las condiciones que determinaran los términos del intercambio" (North, 84, p.38).

[7] Por supuesto que en el "mainstream" también han existido polémicas internas muy fuertes sobre el realismo de los modelo de equilibrio general y de competencia perfecta e imperfecta. Un excelente recuento sobre esta polémica se encuentra en el esplendido libro coordinado por D. Helm sobre las fronteras económicas del estado (Helm, 89).

[8] Las visiones neoinstitucionalistas que han tomado como referente la teoría neoclásica del estado le confieren gran importancia a las teorías positivas del estado (Eggertsson, 91, p. 59).

A pesar de estas diferencias las distintas versiones neoclásicas coinciden en que el estado (Véase por ejemplo los trabajos de Evans, 90, Hodgson, 89, y Eggertsson, 91):

- es racional y los burócratas buscan maximizar su utilidad;
- su intervención debe ser mínima y no interferir con el mercado;
- su acción debe concentrarse en el ámbito de los derechos individuales, de manera destacada en la regulación de la propiedad y los contratos, es decir, en la especificación de los derechos de propiedad;
- su participación debe estimular un entorno económico en el cual los individuos se guíen por la búsqueda del propio interés (sin interferencias), para generar mayor eficiencia al producir un ambiente cooperativo y,
- debe propiciar un ambiente de competencia que facilite la descentralización de la producción y el intercambio mediante el funcionamiento libre del mercado para acceder a la mayor eficiencia.

Las estructuras de mercado (competencia perfecta e imperfecta), la coordinación macroeconómica, la organización institucional del estado pueden generar fallas del mercado y del estado. (Esta distinción ha sido propuesta por Helm 89 p.12)

El papel del estado en competencia perfecta

Los modelos de competencia perfecta y equilibrio general [9] operan en una economía perfectamente descentralizada con mercados grandes en la que los consumidores maximizan su utilidad y los productores sus ganancias.

Las características típicas de la economía que supone el modelo son:

- derechos de propiedad claramente definidos,
- productos homogéneos en todos los mercados,
- no hay barreras de entrada,
- las escalas de las tasas de retorno son constantes,
- la información relevante está disponible y libre de costos,
- no existe poder de mercado, es decir, todas las empresas son tomadoras de precios,
- las empresas maximizan ganancias cuando los precios son iguales a los costos marginales,
- las desviaciones sobre las condiciones de operación del modelo se traducen en pérdidas de la participación de los productores en el mercado, es decir, pueden entrar nuevos productores y los consumidores cambiar sus preferencias,
- las empresas ganan lo suficiente como para mantenerse en el mercado y no hay ganancias monopólicas y, finalmente,
- se cumple el óptimo de Pareto.

[9] El papel de la competencia en el neoinstitucionalismo económico puede verse en Eggertsson, 91, p. 55 y ss. El neoinstitucionalismo vincula la competencia y la mejor asignación de recursos siempre y cuando el entorno institucional lo permita, es decir, no sólo depende de la competencia per se.

El modelo de competencia perfecta ha recibido críticas desde fuera y dentro de la tradición neoclásica. Desde fuera Hayek ha rechazado los modelos de competencia perfecta (véase Gray, 89, p. 127). En general se ha criticado que:

- las condiciones o supuestos del modelo no se verifican en la realidad, es decir, es un modelo ideal,
- no todas las empresas son tomadoras de precios, es decir, los monopolios tienen capacidad para fijar precios y,
- el mecanismo del "rematador" de precios que vacía completamente los mercados no se cumple.

Sin embargo el modelo admite, al menos desde el punto de vista lógico, la intervención del estado. En efecto cuando el modelo se desvía de las condiciones de operación ideales, surgen las fallas del mercado y, en consecuencia, las correcciones vía intervenciones estatales se vuelven necesarias. El modelo supone sin duda que las intervenciones gubernamentales también pueden fallar.

El papel del estado en modelos de competencia imperfecta

El modelo de competencia imperfecta se inscribe en la tradición de la escuela austriaca (Véase Helm, 89). Se basa también en el equilibrio general pero supone que la información es imperfecta. Se considera que la competencia es el único mecanismo corrector de las imperfecciones. Estas propuestas, de una naturaleza distinta a las del modelo de competencia perfecta, incorporan los siguientes elementos:

- el progreso técnico es un componente relevante, imposible de concebir en competencia perfecta. El economista M. Rojas, citando a Schumpeter, nos dice que la competencia perfecta no sólo es imposible sino inferior y no tiene ningún derecho de ser puesta como un modelo de eficiencia ideal (Rojas, 91, p.50). Los incentivos para innovar provienen de las expectativas de ganancias. En consecuencia los precios coordinan el sistema.
- los precios relativos son los clave para la coordinación. Cada individuo en la sociedad sólo requiere conocer los precios relativos de todos los bienes y servicios de la economía. Dada esta información y el conocimiento individual de las preferencias y recursos, alcanzar el propio interés permitirá que la gente genere una demanda y ofrezca bienes y trabajo;
- el sistema de precios asigna los recursos de manera eficiente para satisfacer las demandas conflictivas. El alza y baja de los precios relativos de los bienes, revelan los cambios en los grados de escasez y costos de los recursos individuales, lo que tiende a eliminar la sobreproducción y la carencia;
- dentro del sistema de precios el individuo sólo requiere saber sus propias preferencias y los precios relativos de los bienes y servicios disponibles que necesita. Cada empresa tiene únicamente que conocer sus costos y precios relativos. En cambio la planeación estatal debe conocer todos los costos y los precios;

- el mecanismo de los precios proporciona la información relevante que permite a los individuos hacer elecciones eficientes. El mercado impulsa la eficiencia y elimina a los ineficientes que generan pérdidas.

La conclusión es que el sistema de precios puede operar en condiciones de información imperfecta. Los resultados a los cuales arribe el mercado pueden no ser perfectos, pero si más eficientes que los que se obtendrían en un modelo ideal de competencia perfecta o de las correcciones de las fallas por medio de las intervenciones estatales exclusivamente.

Competencia y libre mercado

Una de las propuestas básicas de la economía neoclásica es instrumentar medidas que favorezcan una mayor presencia del mercado y la competencia para elevar la eficiencia del sistema. Sin embargo, en nuestros días, el neoliberalismo, ha llevado más lejos este argumento, y llega a postular que el mercado es el prerequisito de la libertad económica. En consecuencia, la existencia de una economía de libre mercado es la condición necesaria para la libertad.

Las ideas fuerza de los argumentos neoliberales -tributarios de la tradición de Hayek- son que la libertad es:

- motor de la eficiencia.
- factor de eliminación de interferencias.
- promotor de la armonía de intereses.

Este cuadro idílico del reino de la libertad no se sostiene ni teórica ni históricamente. El libre mercado y la eficiencia económica no conducen a la libertad [10].

En efecto, las concepciones neoliberales dejan de lado al menos tres aspectos importantes:

- el mercado mismo es una institución social, que los individuos no pueden conducir sino que el mercado coordina a los individuos. Por ello, para que el mercado, en tanto que institución social funcione es necesario intervenir y establecer regulaciones.
- el mecanismo de los precios puede llevar a los individuos a un equilibrio entre bienes y preferencias. Esto sólo es posible si unos individuos no tienen poder sobre otros. El laissez faire no es un estado de anarquía, y de esta concepción han buscado distanciarse los neoclásicos. El mercado debe mantener neutralidad entre individuos y debe estar libre de interferencias gubernamentales, hasta aquí la lógica neoclásica se mantiene. Pero el laissez faire, en tanto que orden institucional, requiere de reglas y estas definirán el papel del estado y también los límites de la competencia. El problema consiste en delimitar el marco de las reglas y si se cumplen limpiamente, es decir, dentro de un fair code.

[10] El modelo neoclásico alude a un mundo relativamente vacío como ha escrito North " ... el mundo al cual se refiere la concepción neoclásica es un mundo sin fricciones, en el que no existen instituciones y donde todo el cambio tiene lugar mediante mercados perfectamente operativos. En resumen: los costes de adquirir información, la incertidumbre y los costes de transacción no existen" (North, 84, p.19).

- la experiencia histórica no avala urbi et orbe que las soluciones de mercado sean siempre las mejores para preservar la libertad individual.

El papel del estado en la coordinación macoeconómica

La coordinación macroeconómica del mercado tiene peculiaridades que la distinguen de la microeconómica. Las principales diferencias analíticas son:

- frecuentemente los resultados macroeconómicos de acciones individuales contrarios a los objetivos e intenciones de los individuos (microeconómicos);
- la cooperación voluntaria entre individuos o agentes sin la intervención estatal es muchas veces insuficiente. Las soluciones cooperativas a ciertos problemas pueden fallar por consideraciones estratégicas o conflicto de intereses, produciéndose el típico "dilema del prisionero";
- la agregación de las preferencias individuales puede no coincidir con un orden democrático que refleje las demandas y objetivos de la sociedad, y no sólo los individuales. Es decir, en contra de las posiciones individualistas (Hayek) los objetivos sociales no son una función de los intereses individuales,
- el sector privado no siempre alcanza un nivel estable de inversión, producción y empleo; en tanto que el comportamiento de estas variables depende de la rentabilidad.

En conclusión, el enfoque de la coordinación macroeconómica supone que el capitalismo es un sistema intrínsecamente imperfecto que necesita de una cuidadosa guía. El carácter cíclico de un sistema inherentemente falible sólo puede ser compensado por las intervenciones estatales.

El papel del estado en los nuevos paradigmas de política económica

Se examinará a continuación de manera esquemática el papel que le asignan al estado en la economía algunas de los enfoques de política macroeconómica neoclásica más importantes.

El ofertismo

La economía del "lado de la oferta" concibe a intervención del estado como negativa para el crecimiento, en la medida en que las excesivas regulaciones, transferencias, gasto público, y especialmente, los altos impuestos desincentivan la inversión privada. Es decir, existe una relación inversa entre las actividades de los sectores público y privado (Véase sobre la Curva de Laffer el muy citado artículo de este autor "Supply side economics" Laffer, 81).

El apoyo analítico del ofertismo es muy convencional y simplista. Quizá estas características le permitieron gozar de fama y aprovechar un cierto "oportunismo" teórico que encontró eco pasajero entre algunos políticos estadounidenses (Se puede encontrar una presentación crítica sobre el ofertismo en Thurow, 88, del cual hemos tomado buena parte de sus argumentos).

El enfoque está construido a partir de un modelo de equilibrio general y rehabilita a la Ley de Say. En el modelo se destacan los siguientes elementos:

- la respuesta positiva de los agentes o individuos a los incentivos monetarios,
- la importancia de los costos en la determinación de los niveles de producción y empleo,
- la formalización neoclásica tradicional del funcionamiento del mercado de trabajo y del comportamiento del consumidor.

Las conclusiones son que los "problemas de la oferta" se resuelven sin intervenciones estatales. El esfuerzo de maximización de ingresos conduce a un nivel de producción correcto, lo cual hace compatibles el crecimiento del producto real con el potencial. De este modo se alcanza la máxima eficiencia.

Para el ofertismo la economía no funciona mal intrínsecamente. Por el contrario, las alteraciones provienen del exterior del mercado y no se localizan en los monopolios privados, sino en la intervención del estado en la economía. La conclusión política es obvia: la intervención estatal debe disminuir hasta se consiga la eficiencia en la asignación de los recursos.

Los componentes básicos de la política económica ofertista son: reducción de los impuestos, del gasto en bienestar y de la regulación estatal; aumento en las erogaciones en defensa y, finalmente, restricción monetaria.

La lógica del funcionamiento de esa política consiste en que la desgravación aumentará el ingreso disponible de la sociedad y estimulará el trabajo, la inversión, y en general elevará la productividad. Esta política, se argumenta, obligará a propietarios y trabajadores a reforzar sus previsiones en materia social. El gasto en defensa por su parte, apoyará la inversión, la investigación y la productividad. La disminución en la oferta monetaria tendrá un efecto antiinflacionario, pero no sería recesiva. A la desgravación fiscal se agregara una desregulación de la economía lo cual estimularía el crecimiento de la inversión privada, abatiendo los costos y aumentando las ganancias después de impuestos.

La explicación ofertista consiste en atribuir a la política fiscal un efecto neutral sobre el ingreso, aunque sí reconoce que afecta los precios relativos al distorsionarlos. El programa de recorte fiscal inclinará radicalmente a los individuos al ahorro y, sobre todo, al trabajo. Con ello baja el salario de reserva de los trabajadores, lo cual provoca un aumento del ingreso y una disminución del desempleo.

Existen varios puntos puntos débiles del ofertismo:

a) no tiene repuestas sobre las fallas del mercado y las externalidades, porque el único factor, según el ofertismo, que genera desequilibrios es la intervención del estado.
b) El supuesto de "...plena utilización del potencial productivo de una economía implica que el producto está fijo por el lado del la oferta. Con esta condición la noción keynesiana de capitalismo cooperativo basada en un crecimiento del

producto, incluso a corto plazo, que beneficia al capital y al trabajo, pierde toda posibilidad de verse reflejada en la realidad." (Bhaduri 90 p 284-285).

c) El argumento según el cual la desgravación fiscal es el principal estímulo a la producción y al ahorro es débil teórica y empíricamente. Por el contrario, existen argumentos que avalan la tesis keynesiana según la cual "...el principal motor de la inversión es la posibilidad de realizar la producción futura derivada de la misma y que el ahorro personal -en un mundo de empresas que se autofinancian parcial o totalmente- puede dejar de ser condición necesaria, no siendo nunca condición suficiente " (Muñoz de Bustillo, 89, p.41)[11].

Expectativas racionales

La corriente de las expectativas racionales es pesimista y escéptica en cuanto a los posibilidades de la intervención estatal. Destaca tres aspectos: Primero, el intervencionismo del estado es la principal fuente irradiadora de interferencias y distorsiones en materia de precios, por lo cual hay que disminuir drásticamente su influencia económica. Segundo, los agentes económicos poseen la información económica decisiva; en consecuencia tienen capacidad suficiente para adelantarse a los cambios de las políticas gubernamentales nulificando de este modo sus efectos. Además, el estado no siempre cuenta con la mejor información por lo que a largo plazo no puede superar a los agentes privados. Tercero, los actores económicos, excluido el sector público, son esencialmente racionales y prácticamente nunca incurren en decisiones irracionales, o al menos no de manera sistemática, siempre y cuando el estado no altere las señales provenientes del mercado por medio de intervenciones de distinto tipo.

Las bases del teorema de formación de expectativas racionales surgieron independientemente de los fundamentos de la escuela neoclásica, pero la tendencia que en la práctica siguió este enfoque fue a fundirse a modelos sustentados en el equilibrio general y en el libre mercado. Esta escuela sostiene la incapacidad del estado para cambiar los resultados del mercado. " Estos pueden funcionar de manera imperfecta debido a diferencias en la información, costos de transacción y shocks estocásticos, pero sus resultados serían los mejores alcanzables" (Muñoz de Bustillo, 89, p.37).

La diferencia principal entre las expectativas racionales y el ofertismo consiste en que para este último la información de que disponen los agentes económicos es prácticamente perfecta, y para las expectativas no, pues los agentes sólo tienen conocimientos parciales. Sin embargo, si la política económica no interfiere, el desconocimiento parcial de información es secundario (Thurow ,88). La escuela de las expectativas racionales, supone a la política monetaria como irrelevante, difiriendo así de ofertistas y monetaristas. La conclusión a la que arriban es en consecuencia bastante pesimista puesto que se puede hacer muy poco para cambiar el rumbo de la economía;

[11] Según Muñoz de Bustillo "...la evidencia empírica (los trabajos empíricos de Burtless y Haveman, Aaron, McIntyre y Tipps) no parece confirmar la visión pesimista de los efectos del sistema impositivo y de transferencias sobre la oferta de trabajo, confirmando más bien la idea de que los efectos sobre la oferta agregada de trabajo son más bien modestos y en parte compensados por los efectos positivos del gasto público" (Muñoz de Bustillo, 89, p. 41).

lo único realmente factible es crear condiciones para que las metas de política se ajusten lo mejor posible a las expectativas de los agentes que por definición son racionales. En consecuencia el activismo estatal no ayuda en nada sino todo lo contrario. Lo verdaderamente relevante es el modo en que el mercado logre alinear los precios relativos en la dirección de las metas de política propuestas por las autoridades, y que éstas coincidan con las de los agentes. Pero en última instancia nada afecta a nada sólo que no se cumplan las expectativas.

Esta corriente, sostiene la neutralidad de la política económica, y en particular, de la macroeconomía keynesiana. Quienes hacen la política económica deben actuar consistentemente, es decir, tomar las decisiones que ya se están tomando. Para las expectativas racionales no es importante considerar la incertidumbre que contribuye a su desestabilización tendencial del sistema (Thurow, 88).

Monetarismo

Los monetaristas han postulado que las intervenciones gubernamentales no pueden contrarrestar los auges y recesiones del sistema. Reconocen que aunque el incremento en el gasto público o la oferta monetaria pueden incidir en crecimiento de la economía el efecto positivo sólo es temporal pues en seguida las políticas expansivas se revertirán en inflación.

La ortodoxia monetarista se restringe al ámbito de las consecuencias de la oferta monetaria sobre la actividad económica y a sus eventuales repercusiones en la tasa de inflación. Los instrumentos de política que se derivan del monetarismo se sustentan en alguna versión de la teoría cuantitativa del dinero. En esa doctrina se subraya el papel pasivo que la política monetaria debe jugar en la economía. Este es su argumento principal. La recomendación de política económica consiste en que el banco central regule la oferta monetaria para mantener la estabilidad de precios, y así crear condiciones de estabilidad propicias para la inversión.

Los elementos comunes del ofertismo, las expectativas racionales y el monetarismo son:

- subrayar la necesidad de una política económica pasiva y de una reducida intervención estatal. Destacan las bondades del mecanismo de los precios para alcanzar el equilibrio macroeconómico.
- criticar al keynesianismo por sus secuelas inflacionarias y desestabilizadoras, así como por la débil formalización matemática y econométrica de los modelos (Véase Sargent y Lucas, 88).
- reducir la importancia de cumplir metas orientadas al crecimiento, el desarrollo y el empleo y acentuar la importancia de las relativas a la estabilidad macroeconómica.

La elección pública

La elección pública apareció en los años sesenta "...como una perspectiva de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas" (Buchanan subrayado por el autor 90/II p.26). Una perspectiva no es una teoría o método en el sentido convencional, sino una propuesta para desarrollar un enfoque que permita "anudar" la teoría del estado y la economía con nuevas promesas de entendimiento y (sólo) probablemente de prescripción. En síntesis, la elección pública es un enfoque para modelar la política como intercambio social [12].

La elección pública nació, como un desarrollo particular de la economía neoclásica, rodeada de un conjunto de ideas liberales para construir un orden político, muy diferente a los postulados por los distintos keynesianismos, desde una perspectiva que privilegió el papel de los contratos sociales y el orden constitucional. Se trata de un enfoque "racionalista-individualista" que busca canalizar el comportamiento egoísta de los individuos (maximizadores) hacia el bien común. Esta última tesis es una de sus piedras angulares, y según sus autores más conspicuos, es la perspectiva analítica que permite, relacionar la economía y la política en la tradición de la economía política clásica para construir un orden económico cercano al propuesto por Smith " [13].

Los pilares en los cuales se sustenta la elección pública son:

i) una concepción, según la cual, las percepciones, intereses y quehacer económico de los individuos está determinada por el comportamiento racional. Los agentes al maximizar sus beneficios individuales, eventualmente pueden coincidir con ciertos grupos de interés, incluida la burocracia. Esta hipótesis permite explicar las características de la acción económica de los individuos y se puede hacer extensiva a la de grupos de interés, instituciones, políticas públicas, intervenciones estatales, etcétera.

ii) una visión crítica de la teoría ortodoxa, en dos ámbitos. Primero, se sostiene que las finanzas públicas, no pueden estar totalmente divorciadas de la teoría política (Buchanan, 90/III, p.17). Segundo, el análisis no se limita a las elecciones individuales en el mercado económico, sino que incluye a las elecciones colectivas que ocurren en el mercado político. La elección pública acentúa el análisis de los procesos decisionales en los campos de las finanzas públicas, y en general, de la intervención del estado en la economía, aunque con el instrumental neoclásico. La elección racional se estudia a partir de la hipótesis de la maximización de utilidades de los individuos y de los tomadores de decisiones. " En algún sentido -dice Buchanan- toda la elección pública o la teoría económica de la política se puede sintetizar como el "descubrimiento" o "redescubrimiento" de que las personas han

[12] D. North sostiene que "...la teoría de la elección pública -la economía aplicada a la política- ha tenido sólo, como mucho, un modesto éxito al explicar la toma de decisiones políticas". (North 84 p. 36)

[13] Una exposición de la escuela de la elección pública puede consultarse en Stiglitz, 88, p. 155 y ss y *Phelps, 86,* p.203 y ss.).

de ser tratadas como maximizadores de utilidad racionales en todas sus capacidades de comportamiento" (Buchanan, 90/III, p. 21).

iii) la incorporación del cálculo de los costos y beneficios y la congruencia de los medios y fines. En la tradición más pura de la escuela de Virginia no se estima la pertinencia de corroborar todas las hipótesis. Más bien se insiste en su influencia en los políticos y ciudadanos para controlar constitucionalmente el intervencionismo estatal [14].

La consideración de que los fenómenos macropolíticos y la toma de decisiones tiene sus "microfundamentos" en el comportamiento de individuos racionales que eligen sus preferencias conforme a una escala valorativa, dentro de la cual pueden ocurrir cambios sin que afecten su comportamiento esencialmente racional. Este enfoque supone que el estado y sus operadores son también actores que buscan maximizar sus acciones en la medida en que éstas últimas se insertan en el mercado y requieren del apoyo de otros agentes. Las intervenciones estatales, según este enfoque, provocan una redistribución de los recursos entre los distintos grupos, primero, reforzando o disminuyendo la propia capacidad del estado para aplicar sus intervenciones, y segundo, premiando o castigando a los grupos mediante subsidios, créditos, contratos, servicios públicos, restricciones al mercado, proteccionismo, etcétera y, finalmente,

iv) se supone un grado de agregación, más complejo de analizar y evaluar, que un modelo relativamente simplista como el microeconómico. Además se reconocen fallas del mercado.

Las versiones más rigurosas de la elección pública sostienen que no es posible aplicar plenamente los instrumentos que utiliza (análisis costo beneficio, desempeño macro y microeconómico, etcétera) el campo de las decisiones colectivas. Desde una óptica paretiana se acepta que las decisiones de un individuo o agente no dependen, primero, sólo de sus preferencias o comportamiento, sino también de las de otros actores y del tipo de relaciones que se puedan establecer entre ellos, y segundo, que la dinámica del entorno socioeconómico influye en la elección de preferencias y decisiones.

Las críticas principales que desde la perspectiva de elección pública se han hecho al intervencionismo estatal son tres:

- primera, se argumenta que el intervencionismo produjo un enorme desperdicio de recursos pues apoyó actividades económicas rentistas y no productivas. La creación de rentas, se dice, genera un círculo de solidaridad entre la burocracia y los grupos beneficiados, propiciando un crecimiento del estado y como contrapartida una menor eficiencia en la asignación de recursos. Por lo tanto, el estado debe ser mínimo y el mercado es el único que garantiza el control de las tendencias al crecimiento indefinido de las intervenciones rentistas.

  La existencia del rentismo y sus secuelas (corrupción, prebendalismo, etcétera) puede documentarse. Sin embargo el problema relevante consiste en cómo

[14] E. Phelps ha dicho a este respecto que "...el proceso político, independientemente de lo abnegados que sean los políticos y de lo informado que esten los votantes y sus representantes, no es suficiente por sí sólo para resolver satisfactoriamente las cuestiones que plantean las propuestas del gobierno" (Phelps, 86, p. 227).

distinguir intervenciones que propician el rentismo de aquellas que legitimamente promueven el desarrollo. Desde esta perspectiva, se puede pensar en una gama de medidas mercantiles y no mercantiles que corrijan efectivamente los desvíos de las intervenciones. En cambio, desarrollar un enfoque según el cual toda intervención es inmediatamente rentista, puede conducir a eliminar funciones relevantes del Estado que han probado su eficacia.

- segunda, se dice que el estado no prestó suficiente atención a la adecuada asignación de recursos al seleccionar proyectos de inversión. Se produjeron así "fallas del gobierno" como en distintos ámbitos: insuficientes capacidades administrativas, uso de tecnologías inadecuadas, mala estimación de las perspectivas del mercado interno y externo. Con certeza en este campo se pueden introducir mecanismos de selección más eficaces y;
- tercero, las intervenciones estatales no tuvieron capacidad de prever y anticipar efectos macroeconómicos adversos (déficit fiscal creciente, hiperinflación, sobreendeudamiento) en la medida en que existía una laxitud presupuestaria y financiera. En este terreno también se pueden introducir mejoras en la selección de proyectos.

En conclusión, la perspectiva de la elección pública disminuye la importancia atribuida en la tradición keynesiana a los problemas vinculados a la inestabilidad potencial del sistema, y especialmente, a la ineficiente asignación de recursos. Es más, la elección pública combate las ideas keynesianas del presupuesto desequilibrado derivado de las políticas públicas y, por el contrario, postula expresamente como un gran propósito restaurar el presupuesto equilibrado, incluso como requisito constitucional.

En suma, los enfoques que critican la intervención del estado tienen tres grandes insuficiencias:

Primera, los mecanismos del mercado tienen fallas en la asignación eficiente de los recursos. La literatura los ha recogido ampliamente: competencia imperfecta (mercados segmentados), información imperfecta, interacciones estratégicas de las externalidades, problema del agente principal, costos de transacción.

Segunda, se ha reconocido, desde su propia perspectiva metodológica, que una gran parte de la teoría económica convencional resulta muy elemental y está muy lejos de los problemas complejos y reales involucrados en la relación estado-mercado-desarrolo (Véase Buchanan, Lundberg y otros 79, y en la misma dirección la crítica de North, 84, p. 36). El racionalismo instrumentalista deja muchas preguntas sin respuesta cuando se introducen las dimensiones política, institucional y organizacional de las funciones del estado y se examinan sus resultados. Algunas de estas preguntas, tanto desde la tradición estatista como de la liberal, ilustran la genuina complejidad del problema. Por ejemplo, ¿ Por qué no todas las naciones aplican las mismas intervenciones? ¿ Por qué idénticas políticas, cuando se aplican en distintos contextos, tienen resultados tan divergentes para el desempeño macroeconómico? ¿ Por qué en algunos países hay mayor flexibilidad para cambiar las políticas? ¿ Por qué esas políticas pueden producir estabilidad pero también inestabilidad? o dicho de otro modo, ¿ pueden las políticas

fiscales estabilizar y regular la demanda?, ¿Hasta qué punto se ha logrado combinar eficiencia y equidad con las intervenciones?

Tercera, las metodologías e instrumentos desarrollados por los enfoques racionalistas, individualistas y utilitaristas se concibieron originalmente para responder a preguntas del ámbito microeconómico. En especial, no le conceden importancia, primero, a la organización institucional y su influencia en la economía, y segundo, no se preocupan por mostrar como los valores sociales y los arreglos organizacionales ejercen una gran influencia sobre áreas de operación que en apariencia son economía pura.

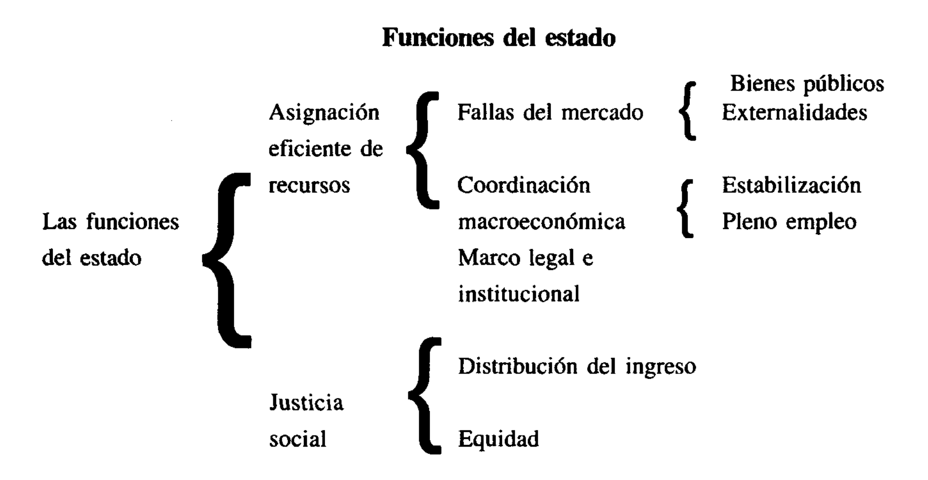
Estas son algunas de las limitaciones de los anteriores enfoques para comprender aspectos en los cuales las intervenciones tienen importancia, tales como: la diferenciación de agentes y grupos con diversos intereses, las múltiples instituciones, los diferentes patrones de organización cultural, el peso de la heterogeneidad estructural de las economías, y, finalmente, el cambiante contexto internacional (Véase por ejemplo el recuento crítico de Hall (Hall, 86, capítulo 10)).

8. Las funciones del estado en el sistema económico

La función clásica que se atribuye al estado es asignar recursos para lograr la máxima eficiencia económica, y la justicia social [1], mediante el manejo del presupuesto público (gasto e ingreso) y en el marco jurídico e institucional que el estado fija. Esta función básica tiene como gran objetivo alcanzar los beneficios que se derivan de la cooperación económica. Sin embargo, también es cierto que cumplir esta función encierra una disyuntiva entre eficiencia y equidad ("trade off"), en la medida que no siempre es fácil determinar la línea fronteriza entre el dominio del estado y del mercado en la asignación de recursos entre usos alternativos [2]. Esta función del estado da cuenta de la complejidad y extensión de su papel en la economía. Respecto a este última cuestión A. Heertje concibe al estado como una institución con ventajas comparativas sobre otras instituciones para secularizar su presencia en todo el sistema (véase Heertje, 90, p. 1).

De esta función básica se derivan cuatro funciones: i) asignación eficiente de recursos en lo que se refiere a la provisión de bienes públicos y corrección de externalidades; ii) coordinación macroeconómica para mantener los niveles más altos de empleo en condiciones de relativa estabilidad y crecimiento económico; iii) regulación económica mediante leyes e instituciones; y iv) distribución del ingreso y la riqueza para alcanzar la justicia social. (Muchos autores coinciden en que estas son las funciones del estado véase por ejemplo, Musgrave, 89, p. 6 y Stigler, 87, p.320).

Funciones del estado



[1] La economía neoclásica ha tratado de separar como cuerpos sin relaciones a la economía y la ética, a lo positivo y lo normativo. Esta discusión es en opinión de muchos artificial como lo ha planteado A. Sen quien sus conferencias magistrales " Sobre ética y economía" sostiene que: " ...(ha crecido) el recelo ante la utilización de la ética en la economía, la economía del bienestar ha parecido cada día más dudosa y se le ha metido en una caja arbitrariamente estrecha, separada del resto de la economía". (A. Sen 89 p. 47)

[2] La economía neoclásica asume una perspectiva racionalista del estado y ha reconocido los errores que pueden cometerse por no interferir en los mercados y los errores que pueden cometerse por no intervenir. (Véase E. Phelps 86 p 383 y ss)

Estado y eficiencia económica

La economía convencional postula que el mercado en competencia perfecta conduce a soluciones eficientes [3] (paretianas) en la asignación de recursos [4]. Sin embargo, el análisis neoclásico reconoce que los mercados pueden fallar cuando surgen monopolios, externalidades, problemas de información, etc. y concluye que sólo cuando las soluciones de mercado se desvían de los supuestos se crean situaciones de asignación de recursos ineficientes [5].

El enfoque neinstitucionalista ha criticado esta versión tradicional de la eficiencia. Por ejemplo H. Demsetz ha dicho que:

"La visión que ahora se ha difundido mucho sobre las políticas públicas es que la elección relevante es entre una norma ideal y el arreglo institucional imperfecto realmente existente. Este enfoque coloca la eficiencia en un nirvana y difiere considerablemente del enfoque institucional comparativo en el cual la elección relevante es entre alternativas reales de los arreglos institucionales" (H. Demsetz, 69, citado por Eggertsson, 91, p. 21).

En el enfoque tradicional sólo si ocurren desviaciones a modelos ideales existe la condición necesaria, pero no suficiente, para que el estado intervenga. Existen distintas visiones ideológicas y políticas sobre las funciones del estado. Empero lo verdaderamente importante -dice Musgrave- es:

"...que el mecanismo del mercado por sí sólo no puede desempeñar todas las funciones económicas. La política pública es necesaria para guiar, corregir, y suplir al mercado en ciertos ámbitos. Es importante tener conciencia de que este hecho, implica un tamaño adecuado del sector público..." (Musgrave, 89, p. 5).

La economía convencional reconoce varias causas de la intervención estatal:

- es muy difícil que en la práctica se cumplan los requisitos de competencia,
- el supuesto de equilibrio general, en el cual están determinados todos los precios y las cantidades simultáneamente casí nunca se verifica. Este modelo es difícil de aplicar a mercados muy interrelacionados y en los cuales además hay

[3] La definición tradicional de eficiencia en la economía neoclásica asume que un recurso es usado eficientemente cuando ha sido asignado al uso que tiene el mayor valor dentro de varias alternativas. Los resultados eficientes se alcanzan cuando los individuos maximizan sus funciones de utilidad sujetas a restricciones. (Eggertsson 91 p. 22) Eggertsson plantea que el neoinstitucionalismo económico enfoca el problema de la eficiencia económica desde un perspectiva más amplia y justa porque introduce el problema de los costos de transacción y los derechos de propiedad.

[4] " A la optimalidad de Pareto también se le denomina a veces "eficiencia económica". Este uso es apropiado desde un punto de vista, dado que la optimalidad de pareto trata exclusivamente de la eficiencia en el espacio de las utilidades, y no presta atención a las consideraciones distributivas relativas a la utilidad (termino legado del utilitarismo). Naturalmente se pueden introducir otras consideraciones para valorar el éxito de las personas, y por lo tanto de la sociedad (como lo ha hecho Rawls). La eficiencia (paretiana) capta únicamente los aspectos de eficiencia de las valoraciones basadas en la utilidad." (Sen 89 p. 50 y 51)

[5] En ausencia de la intervención estatal, un monopolio natural trasportes, comunicaciones, etc. como cualquier otro monopolio, tendería a producir demasiado poco a un precio demasiado alto. Muchas de las instituciones públicas son monopolios naturales que pueden ser administradas por el estado con la finalidad de obtener mayores recursos.

"retroalimentación" entre unos mercados y otros, induciendo cambios en los precios relativos que alteran las posibilidades de alcanzar el equilibrio.

- lograr la eficiencia en economías en donde se ha desarrollado ampliamente el intercambio se vuelve un desafío muy complejo de alcanzar, más aún cuando se mantiene como hipótesis la necesidad de que se verifique el óptimo de Pareto [6].
- el equilibrio de mercado puede teóricamente permitir la eficiencia, pero no garantiza que las soluciones eficientes sean equitativas.

Las intervenciones estatales por razones de eficiencia que la economía neoclásica admite pueden ser de cuatro tipos (Véase Barr, 87 y Phelps, 86, p. 384 y ss):

i) Regulación. Se refiere principalmente a la vigilancia de la calidad de bienes (licencias sanitarias, de construcción, normas de calidad) y servicios (títulos, grados y certificación de conocimientos en distintos niveles de educación, cuotas y tarifas para pensiones y seguros de distinto tipo). Es decir, el estado deberá intervenir para prohibir que ciertas empresas a pesar de no ser monopolios naturales, actúen como tales para elevar el precio o el salario por encima del nivel competitivo: carteles, asociaciones profesionales, etc.

ii) Finanzas. Comprende a los subsidios o impuestos especiales que pueden modificar el precio de bienes específicos. Los subsidios pueden ser parciales o totales dependiendo del tipo de bienes. El estado interviene para remediar el subconsumo y la subproducción de los bienes producidos por los monopolios naturales, el consumo de bienes públicos y la corrección de externalidades.

iii) Producción, generalmente de bienes públicos: educación, salud, defensa, comunicaciones y transportes, etcétera. Mediante ello se busca una distribución del ingreso.

Estos tres tipos de intervenciones pueden interferir con el mercado, en la medida en que modifican los precios relativos y,

iv) Transferencias en efectivo. Estas comprenden a las pensiones con las cuales se realizan compras a precios de mercado y por ello no interfieren en éste último.

Los argumentos a favor de los anteriores tipos de intervenciones suponen que el mercado no siempre asigna eficientemente los recursos, ni logra la equidad. Es decir, se reconoce que la información disponible no es perfecta y existen estructuras de mercado de competencia imperfecta. En estas condiciones las intervenciones estatales son compensadoras o sustitutivas de los mecanismos puros de los precios ya sea temporal o permanentemente, para corregir fallas del mercado.

Estado y fallas del mercado

En la literatura sobre el tema las fallas del mercado se consideran como uno de los aspectos relevantes para el análisis y evaluación del desempeño del estado y en consecuencia, como una guía útil en la toma y coordinación de decisiones.

[6] Véase al respecto G. Stigler (87) en su influyente libro sobre la teoría de los precios ha reconocidos estos problemas asociados al monopolio p. 300 y ss véase en la misma dirección los libros de Pindyck y Rubinfeld (89) p 572 y ss. y Barr (87) especialmente los capítulos II y III.

El enfoque de las fallas del mercado surgió primero en la tradición keynesiana como una respuesta crítica a los modelos de equilibrio general que atribuían al mercado la mayor capacidad de soluciones micro y macroeconómicas eficientes. Más tarde, la propia economía neoclásica retomó este enfoque para aplicarlo a la economía privada. Por su parte, la escuela de la elección pública, lo hizo extensivo a los "mercados políticos" y a las finanzas públicas (Un excelente resumen sobre las fallas del mercado se encuentra en Stiglitz, 88, p.102 y ss.).

El enfoque de las fallas del mercado ha ganado cada vez más influencia:

"Mientras que la literatura tradicional -dice Stiglitz- caracterizaba a las fallas del mercado como la excepción de la regla de que los mercados descentralizados conducen a la más eficiente asignación, en los nuevos enfoques, el supuesto es completamente al revés. Sólo bajo circunstancias excepcionales que los mercados son eficientes" (Stiglitz, 90, p. 38).

Las fallas del mercado pueden examinarse desde la perspectiva de la demanda y la oferta. Por el lado de la demanda las fallas ocurren cuando la consistencia de la preferencias colectivas es muy débil porque los electores o ciudadanos no las pueden expresar o cuando hay que determinar la demanda de bienes públicos, lo cual no es un problema sencillo de resolver. Por el lado de la oferta las fallas se producen cuando los costos privados de producción no coinciden con los de la sociedad, es decir, cuando hay costos sociales que tienden a elevarse, por ejemplo, la contaminación del medio ambiente o cuando aparecen las economías de escala y sus secuelas: concentración industrial excesiva y rentas monopólicas.

Las fallas del mercado surgen cuando se presentan en los mercados competitivos cualquiera de las siguientes situaciones:

- poder de mercado,
- información incompleta y,
- externalidades y bienes públicos.

Y se originan cuando las decisiones privadas dan como resultado una menor eficiencia y equidad, que las que toma el estado (Una presentación sintética y formalizada de estos temas se localiza en Stigler, 87, p. 325 y ss).

Estado y competencia

La competencia debería ser una condición generalizable al conjunto de la economía, pero la estructura de los mercados, su segmentación y oligopolización impiden que se establezca un ambiente realmente competitivo. En cambio, se pueden crear situaciones ineficientes cuando una empresa con poder de mercado usa en sus decisiones de producción precios diferentes a los que se adaptan a los consumidores.

En este campo se pueden establecer regulaciones y mecanismos fiscales específicos según el tipo de áreas y problemas. El objetivo de la intervención consiste en crear un ambiente competitivo que obligue a usar de manera más eficiente los recursos, evitando la aparición de rentas monopólicas o barreras a la entrada, que impiden la asignación eficiente de recursos y dificultan mucho el logro de la equidad.

Los enfoques neoclásicos destacan en términos abstractos la necesidad de promover la competencia para una más eficiente asignación de recursos. Sin embargo, no necesariamente asumen que la competencia debería considerarse como requisito indispensable para lograr un rápido aprendizaje inversionista, específicamente para realizar inversiones adecuadas y correctas. Tarea para la cual el inversionista no pocas veces ha necesitado de la ayuda del estado. La promoción de la competencia presenta una suerte de paradoja (liberal-neoclásica), que consiste en que para lograr un ambiente competitivo, y para que éste opere dinámicamente, se requiere muy frecuentemente de un estado fuerte que induzca la competitividad. El debate está abierto, no en cuanto a la necesidad de la competencia, sino sobre algunas preguntas clave: qué tanto mercado es necesario para lograr la competencia, qué tanta intervención pública se requiere, o cuánta liberalización o desregulación son indispensables para esos propósitos.

Estado y problemas de información

Es poco realista suponer que la información que proporciona el mercado es completa y libre de costos. Lo que ocurre en la realidad es justamente lo contrario [7].La información no siempre está disponible, tiene costos y los consumidores y productores no conocen la naturaleza y los precios de todos los bienes. Se reconoce pues, que la información es imperfecta e incompleta. En este caso se pueden dar tres situaciones distintas: los productores ofrecen mucho de algunos productos y poco de otros; los consumidores dejan de consumir ciertos bienes y, finalmente, los mercados no se desarrollan. En todos los casos existe una tendencia evidente a elevar los costos de transacción.

El mercado mismo puede resolver, con ayuda de regulaciones mínimas, algunos problemas de información. En cambio, sólo la producción pública puede atender situaciones más serias y complejas.

La literatura neoclásica sobre información imperfecta tiene diferencias en cuanto a las soluciones del problema y a las implicaciones del intervencionismo. Los modelos neoclásicos tradicionales ignoran que en condiciones de información imperfecta el equilibrio de mercado no se establece porque los precios no incorporan toda la información relevante. Por otra parte, las decisiones urgentes y de emergencia tienen algunos problemas de coordinación. Además, los problemas de información afectan por igual a los sectores público y privado.

Estado y bienes públicos

Las características técnicas de los bienes públicos son: no tienen rivales en el consumo, no tienen exclusividad y no son rechazables. Es decir, se trata de bienes muy diferentes

[7] El neoinstitucionalismo económico postula que en el mundo real existen costos de transacción y que dentro de ellos juega un papel importante los costos de la información. Por ejemplo Eggertsson ha resumido las actividades que incrementan los costos de información en los siguientes grupos: la búsqueda de información acerca de la distribución de precios y la calidad de los bienes; la búsqueda de compradores y vendedores potenciales y de la información acerca de su comportamiento y circunstancias; los costos de las negociaciones y regateos; los costos asociados a la elaboración de los contratos y el monitoreo de su cumplimiento; y la protección de los derechos de propiedad. (Eggertsson 91 p.15)

de los bienes privados comercializables. Por eso las empresas privadas carecen de estímulos para su producción y de no intervenir el gobierno se presentará escasez (sobre estas definiciones véanse Pyndick y Rubenfeld, 89, p. 588. Barr, 87 y Samuelson, 89, cap. 32).

El concepto de bienes públicos se ha relacionado, más allá de la economía, con los problemas de gobierno, justicia y equidad. Por ejemplo, Rawls (82) después de su ya clásico enfoque de la "justicia distributiva" (71) ha definido uno nuevo basado en la teoría de los "bienes primarios", en el cual extiende la noción de bienes públicos o sociales a otros componentes como las libertades básicas, los derechos humanos, el autorrespeto. En 1980 Benjamin planteó otra variante de los bienes públicos aplicados a un modelo de gobierno. Con base en la noción más amplia de "bienes colectivos" propone una interpretación de las implicaciones políticas de los cambios estructurales que han afectado el comportamiento económico y político del estado (Véase Benjamin, 91, caps. I y II). Un enfoque más es el de los bienes posicionales (derivados de la economía posicional). Consiste en una variante de los bienes públicos. Según este enfoque la posición que alcance un individuo en la distribución del ingreso (su ingreso relativo) dependerá de tres factores. Primero, el grado de apertura de la sociedad en que vive, es decir, los límites culturales, raciales o políticos a la movilidad social. Segundo, la posición en la distribución inicial de la riqueza humana y no humana, así como la rentabilidad de cada una. Y tercero, la dispersión de la distribución del ingreso (para un tratamiento sobre el bienestar y la economía posicional, véase Esteve Mora, 89, p. 109 y ss.).

La existencia de bienes públicos no está en discusión, el problema es que intervenciones son las pertinentes para producirlos y satisfacer las necesidades sociales de esos bienes. Es decir, lo importante es, por un lado, determinar los niveles adecuados de oferta de bienes públicos, y por otro, como el gobierno debe "leer" la demanda que los ciudadanos hacen.

Desde el lado de la oferta el gobierno puede intervenir para producir directamente los bienes públicos, o bien, proporcionar los estímulos para que las empresas privadas lo hagan [8]. Del lado de la demanda el desafío consiste en evaluar correctamente las necesidades genuinas de los ciudadanos, sin interferencias o presiones de los grupos[9] (Véase Buchanan, 90/III, p. 18 y 19).

Estado y externalidades

Los precios de mercado no necesariamente reflejan con transparencia las actividades de productores y consumidores. De manera convencional se acepta que existe una

[8] Musgrave y Barr distinguen entre la provisión y la producción de bienes públicos o sociales por el estado y plantean que son cuestiones que no deben de ser confundidas (Musgrave 89 p 9)

[9] El voto de los ciudadanos no es una garantía para determinar las necesidades de provisión de bienes públicos como ha señalado Musgrave: " ... el resultado del voto, no refleja las preferencias de cada uno y es únicamente una solución aproximadamente eficiente. Puede ser más o menos perfecta dependiendo de la eficiencia del proceso de votación y de la homogeneidad de las preferencias de la comunidad en esta materia." (Musgrave 89 p. 8) Adicionalmente existe por supuesto la paradoja del votante medio formulada por Buchanan.

externalidad, cuando el consumo o la producción de algunas actividades, tienen un efecto indirecto en otras actividades de consumo y producción que no se refleja directamente en los precios de mercado, es decir, los efectos sobre otros (sean beneficios o costos) son "externos" al mercado (Véase Stiglitz, 88, cap. VIII p. 229 y ss) [10].

El efecto típico de las externalidades consiste en crear una brecha entre los costos sociales y privados y los beneficios, lo cual pudiera elevar los costos de transacción. Como resultado de ello, la producción de mercado en presencia de costos externos excederá generalmente el punto de eficiencia u optimización, y vice versa para el beneficio externo. En ciertos casos el mercado puede ayudar a resolver estos problemas de ineficiencia. Pero cuando se relacionan los derechos de propiedad con las externalidades, entonces sólo existe una solución negociada entre los agentes involucrados, lo que no garantiza que siempre se pueda resolver satisfactoriamente. En éstos casos no hay duda de la necesidad de la intervención del estado que por medio de ciertas regulaciones, por ejemplo fiscales, amortigue los costos sociales externos (Véase Stigler, 87, p. 327 y 328).

Una implicación importante de las externalidades es el papel del estado en el desarrollo económico. Datta-Chaudhuri (90, p. 27 y 28) señala que las externalidades ocurren solamente cuando la interdependencia entre los agentes económicos no son mediados por las transacciones del mercado. A partir de ello concluye que las externalidades surgen únicamente de la dependencia intertemporal entre las empresas (economías externas pecuniarias) y significan un impedimento serio para el crecimiento, en especial de una economía atrasada, si fuera guiada sólo por las fuerzas del mercado.

La anterior formulación de las externalidades -planteada originalmente por Scitovsky- implica que el mecanismo del mercado podría actuar, e incluso hacerlo bien, en los aspectos de la producción, pero no en la localización de la inversión, en la cual se requiere de la intervención del estado. Por cierto, éste fue uno de los argumentos teóricos más fuertes para apoyar al estado como un planeador e inductor de la inversión desde la década de los cincuenta. Las posiciones proclives a esta visión implícitamente supusieron que una vez creadas las capacidades productivas por la planeación e inducción de las inversiones, los subsiguientes problemas tales como empleos calificados, capacidades empresariales, tecnologías, distribución del ingreso, se resolverían casí automáticamente. La realidad reveló que el problema era más complejo que contar sólo con capitales e inversiones.

Las externalidades pueden llegar a desempeñar un papel crucial en áreas como las de procesamiento de información y aprendizaje y adquisición de tecnología, aspectos esenciales para el desarrollo. En los países desarrollados los departamentos de investigación de las grandes empresas internalizan algunas de estas externalidades. En cambio, en países en desarrollo, el estado ha desempeñado un papel de catalizador para promover esas externalidades (asumiendo los costos) y además tiene que suplir la ausencia o debilidad del mercado de capitales.

[10] La literatura neoinstitucionalista ha aprovechado el análisis de las externalidades para analizar problemas de eficiencia y maximización de la riqueza. Un resumen sobre los distintos esfuerzos en esta dirección se pueden ver en Eggertsson 91 p. 10 y ss)

Estado y justicia social

La economía neoclásica plantea el problema de cómo resolver la disyuntiva entre la más eficiente asignación de recursos y la mayor equidad, y postula que las soluciones orientadas por el mercado son las más adecuadas. Sin embargo otras perspectivas reconocen que la soluciones de mercado no sólo no son fáciles de aceptar sino francamente contrarias a los propósitos distributivos. El problema además involucra descubrir los determinantes de la distribución del ingreso y definir equidad y justicia social [11]. El problema de la función del estado en la distribución es más difícil de manejar que la asignación de recursos y probablemente sea uno de los temas más controvertidos a lo largo del desarrollo de la economía como ciencia (Véase Musgrave, 89, p. 9 y ss) [12].

Sobre el problema de la justicia social varios puntos de vista se han desarrollado desde la perspectiva de la teoría política (Véase para un resumen Pindyck y Rubendfeld, 89, p. 572 y ss. y, Barr, 87, p. 42):

- la perspectiva igualitaria, según la cual, lo que se requiere es una asignación equitativa de bienes entre los individuos, no deja de ser una visión idílica quizá buena en sociedades sencillas y pequeñas, pero imposible de aplicar en las economías modernas y sociedades grandes. El igualitarismo no ha probado tampoco ser una buena solución en problemas de pequeñas sociedades cooperativas (Para una revisión de las ideas igualitaristas véase Phelps, 86, p. 154 y ss);
- la utilitaria (Bentham) que procuraría la asignación de bienes y servicios para maximizar la utilidad total de todos los miembros de la sociedad. Desde el punto de vista puramente utilitario se trata de dar más bienes a aquellos miembros de la sociedad que más los pueden disfrutar. Para los utilitaristas -dice E. Phelps- la mejor distribución del ingreso es la que genera la mayor suma total de felicidad humana. A cada estructura de distribución le corresponde un reparto de tareas y retribuciones entre los miembros de la sociedad (Phelps, 86, p. 167);
- la librecambista (Nozick) argumenta que los resultados a los cuales arriba la competencia en el mercado es equitativa porque recompensa a aquellos que trabajan más duro, en cambio, argumentan las intervenciones distributivas afectan los incentivos al trabajo y se produce el efecto de los "gorrones" [13] y, finalmente,

[11] North ha planteado que este problema juega un papel crítico en la explicación de la estructura y el cambio en las organizaciones económicas y políticas en la historia. Este autor ha señalado la miopía de los neoclásicos pues "... les ha impedido observar que, incluso con un mismo conjunto de reglas, procedimientos de control y multas o castigos, existe una inmensa variación en el grado de restricción de la conducta individual. La solidez de los códigos morales y éticos de una sociedad es el consenso de la estabilidad social, que hace viable un sistema económico". (North 84 p.63)

[12] Musgrave ha señalado que la distribución del ingreso puede estar o no de acuerdo con lo que la sociedad considera justo. En este punto conviene distinguir dos aspectos: i) el principio de que el uso eficiente de los factores debe ser valuado en términos competitivos de precios de mercado, y ii) la proposición de que la distribución del ingreso entre las familias debería ser fijado por el proceso de mercado. La primera cuestión es una regla que debe ser cumplida en cualesquier tipo de economía (Mercado o planificada), la segunda cuestión en cambio es un problema eminentemente político. (Musgrave 89 p. 10)

[13] Rawls ha extendido su teoría de la justicia distributiva hacia la teoría de los bienes primarios como una ampliación de la " noción de necesidades, las cuales son distintas de las aspiraciones y los deseos. Podemos decir, pues, que en tanto ciudadanos, los miembros de una sociedad bien ordenada colectivamente son responsables de relacionarse justamente sobre la base de una medida de necesidades pública y objetiva, mientras que, en tanto individuos y miembros de asociaciones, son

- la justicia distributiva (Rawls) [14], postula que la asignación más equitativa es la que maximiza la utilidad de los más pobres o menos favorecidos de la sociedad. La perspectiva rawlsiana puede ser consistente con la igualitaria, con la diferencia de que para la justicia distributiva la equidad no se da automáticamente, es decir, para que se cumpla requiere de ciertas intervenciones estatales de acuerdo a reglas básicas establecidas voluntariamente y vigiladas por el estado.

De un modo u otro, desde una perspectiva general, las políticas que persiguen la justicia social, tienen como objetivo mejorar de manera permanente la distribución del ingreso y no sólo buscar el crecimiento y la eficiencia económica. Modificar la distribución del ingreso ha tenido, teórica y prácticamente, muchas dificultades y dimensiones, aunque en general se acepta que las intervenciones redistributivas están referidas a razones éticas, de eficiencia, y de derechos sociales. El problema, sin embargo, radica en que el poder de las fuerzas del mercado depende de los precios relativos y, conforme el precio de algún tipo de bien se eleva, el cumplimiento de sus objetivos distributivos se debilita.

Las causas principales que explican la existencia de políticas distributivas (Véase Musgrave, 89, p. 10 y 11 y, Stiglitz, 88, p. 332) son:

- la presión de los grupos sociales de ingresos fijos y asalariados;
- el apoyo social que el estado requiere para imponer sus políticas tributarias y otras medidas intervencionistas. Ese apoyo generalmente proviene de los sectores de ingresos bajos, y en consecuencia el estado tiene que conceder que una parte de los ingresos fiscales se redistribuyan, cumpliendo además con un propósito de justicia y equidad;
- el estado tiene necesidad de legitimar sus políticas, garantizar la estabilidad del sistema, y absorber una parte de los costos sociales, externalidades, bienes públicos, etcétera.

Estas causas son reales aunque las distintas corrientes teóricas y políticas les dan un peso e importancia diferente según el tipo de juicios de valor involucrados.

En materia de políticas distributivas se pueden distinguir dos vertientes teóricas principales. La primera, favorece una mejor distribución funcional del ingreso mediante incrementos de la participación de los salarios en el ingreso nacional. Comúnmente para lograr este objetivo se plantea una política tributaria progresiva. La segunda, trata de estimular una mejor distribución del ingreso personal, por medio de transferencias y subsidios.

responsables de sus preferencias y devociones." (Rawls 90 p 13) Esta ampliación, según Rawls, permite una más adecuada explicación, que en la justicia distributiva, de " las razones por las cuales las partes de la posición original adoptan las libertades básicas y acuerdan su prioridad." (idem. p. 30) Los bienes primarios que distingue Rawls son: las libertades básicas, la libertad de movimiento y trabajo, la posibilidad de ocupar posiciones de responsabilidad, ingresos y riqueza y, las bases sociales del autorrespeto. (idem. p. 52) Por su parte A. Sen ha hecho también un aporte importante en relación a la equidad cuando distingue entre derechos (entitlements) de la gente y en las capacidades (capabilities) que esos derechos les generan. " Un derecho - dice Sen - se refiere al conjunto de canastas alternativas de bienes sobre las que una persona puede optar realmente en una sociedad, aprovechando la totalidad de sus derechos legales (rights) y de las oportunidades que se le ofrezcan." (Sen 85 p. 143)

[14] Rawls señala que " ...las desigualdades sociales y económicas han de disponerse de tal forma que (a) quepa esperar razonablemente que redunden en beneficio de todo el mundo y (b) vayan ligadas a posiciones y cargos accesibles a todos " (Citado por Phelps 86 p 163)

Desde una perspectiva promotora de la distribución, se han criticado a las políticas distributivas por haberse orientado a elevar los ingresos de las empresas bajo el supuesto de que ello permitiriá aumentar la inversión y generar empleos. Además se dice que esto último no se ha conseguido satisfactoriamente, y que en cambio, la distribución del ingreso en general ha empeorado.

En cambio, los enfoques neoliberales, sostienen, con algún grado de cinismo, que el estado puede hacer muy poco en la materia, más allá de establecer programas compensatorios o remediales para los grupos sociales más desfavorecidos. Conciben el problema de las políticas redistributivas desde una óptica utilitarista, y en consecuencia suponen el comportamiento individual en términos del mercado. Es decir, el mercado fija, en última instancia, los costos y beneficios que afectan a los individuos. Estos enfoques además coinciden en señalar los problemas para medir el efecto de las políticas distributivas en el reparto más equitativo de la riqueza, y las bases para concluir las políticas públicas. Por ejemplo, se ha reconocido las dificultades para construir una función de utilidad de la sociedad en su conjunto (Véase Arrow, 78).

Una posibilidad teórica sobre este último aspecto, ha consistido en atribuir al voto de los ciudadanos capacidad para definir las preferencias, a partir de las cuales se puedan construir modelos del tipo del votante medio, aunque sus mismos postulantes reconocen que el mercado político refleja de modo imperfecto las preferencias ciudadanas (Véase Buchanan, 90/III, p. 18).

De cualquier modo, las políticas redistributivas involucran decisiones prácticas, es decir, en un momento dado se debe elegir si éstas se instrumentan mediante transferencias de ingreso, ayudas en efectivo o transferencias en especie. Barr ha elaborado una propuesta pragmática al respecto. Según este autor existen tres variantes principales:

i) Cuando no existe justificación de eficiencia, entonces los objetivos de justicia social se cumplen mejor mediante transferencias de ingreso.

ii) Cuando se alude principalmente a argumentos de eficiencia, la justicia social se puede lograr por medio de ayudas en efectivo.

iii) Cuando los argumentos de eficiencia son menos importantes, el mecanismo adecuado es la producción pública y la asignación de algún bien o servicio, entonces la justicia social se alcanza de mejor manera a través de transferencias en especie.

Estado y estabilización macroeconómica

Las políticas estabilizadoras surgieron como una respuesta práctica a la inestabilidad intrínseca del sistema que se expresaba en los ciclos económicos. Además se constituyeron una opción fente a las tesis ortodoxas de que el mercado conduce el pleno empleo [15]. Las políticas de estabilización que se convirtieron en el corazón de la macroeconomía

[15] Un buen recuento de la evolución del papel macroeconómico del estado se encuentra en Allsopp (89) en su ensayo " The macroeconomic role of the state" " (el papel del estado) fue desplazandose desde el diagnóstico del desempleo y el mercado de trabajo, hacia la coordinación macroeconómica y fallas de los mercados de bienes, financieros, e internacionales. Hasta que se llegó a la conclusión del que el papel del Estado era indispensable para que los mercado pudieran efectivamente funcionar." (Allsopp 89 p. 216)

keynesiana que, como se sabe, postuló que por medio de la manipulación de las políticas fiscal y monetaria es posible la gestión de la demanda, para revertir las tendencias recesivas y simultáneamente lograr la estabilidad, estimulando la actividad del sector privado mediante mecanismos aceleración-multiplicación de la inversión (Véase Tobin, 88, p. 48 y ss.).

El núcleo básico del sistema keynesiano sobre el manejo de la demanda es una respuesta general y simplificadora. Aún cuando el desempleo se pueda atribuir a la insuficiencia de la demanda, el remedio no es simplemente aumentar la inversión pública. Las opciones para administrar la demanda dependen de los componentes sobre los cuales se quiera influir. En principio existen tres posibilidades (desde la perspectiva de Kalecki):

- gasto público deficitario por mayor inversión proveniente del gobierno; este mecanismo es el típicamente "keynesiano";
- redistribución del ingreso en favor de los grupos menos favorecidos, y por tanto, aumento del consumo privado total y;
- estímulo a la inversión privada fomentando un clima propicio.

Las dos últimas opciones pueden efectivamente contraponerse en la práctica, es decir, la redistribución del ingreso presupone un aumento de los salarios reales y el fomento a la inversión puede provocar su reducción. Las políticas concretas de manejo de la demanda pueden entonces implicar costos de transacción o conflictos distributivos. La elección de alguna de las posibilidades supone además las preferencias de los tomadores de decisiones y de las coaliciones políticas o grupos en los cuales se apoyan. La versión más pragmática del keynesianismo ha consistido, sin embargo, en el fomento de la inversión pública, financiada, si era necesario, deficitariamente [16].

Las intervenciones para lograr la estabilidad no son perfectas y han experimentado en la práctica distintas dificultades [17]:

- la existencia de retrasos, genera un problema de respuesta tardía de algunas variables a la expansión del gasto público. Se establecen efectos asincrónicos entre los esfuerzos fiscales y la respuesta de las variables monetarias. Ni siquiera el avance de la estadística económica (los modelos econométricos) y las políticas de "ajuste fino" -en opinión de los autores antes mencionados- son del todo satisfactorias para eliminar las incertidumbres y los retrasos;
- los estudios de las políticas expansivas no incluyeron cabalmente sus efectos sobre la inflación y otros tipos de "estrangulamientos" a los cuales está sujeta una economía. Los análisis de la relación entre la expansión del gasto y el aumento de la inflación no son todavía muy adecuados;

[16] Véanse Bhaduri, 90, p.286 y ss. y Hall, 89. En este último texto se examinan las controversias que generá la aplicación del keynesianismo en los países centrales y muestra cómo el punto central del debate era la función y consecuencias de la inversión pública y su financiamiento.

[17] Un recuento crítico a las fallas de las políticas keynesianas se encuentra en Buchanan, et. al. 79, tercera parte capítulo VII denominado justamente "La visión crítica de la política fiscal" (p. 461 y ss.).

-los efectos de la política fiscal sobre la política monetaria tampoco se incorporaron plenamente. Las ideas dominantes concebían a la política monetaria como invariable, lo cual es muy poco realista. Por ejemplo, el análisis de las consecuencias del déficit presupuestario en la oferta monetaria y en la tasa de interés nunca se hizo de manera rigurosa. Asimismo quedó abierta la controversia sobre cómo ocurre el "efecto desplazamiento" asociado a las necesidades de financiamiento del déficit fiscal;

-el sistema financiero se ha convertido en un componente importante de la intervención estatal por medio de la normatividad y de las instituciones que relacionan la industria con las finanzas. Los objetivos estabilizadores de la política fiscal cambian drásticamente si operan en un contexto económico dominado por tipos de cambio y tasas de interés flexibles y cambiantes. Por esta razón conviene analizar los flujos financieros y su comportamiento ante modificaciones de la política fiscal y finalmente,

-la necesidad de introducir a la política salarial, mediante nuevos arreglos respecto a la compensación laboral. " El reto -escribe Tobin- consiste en concebir políticas que laboral y administrativamente sean aceptadas en función de los intereses de un mejor funcionamiento macroeconómico" (Tobin, 88, p. 53).

A pesar de las críticas más o menos válidas al manejo keynesiano de la demanda, es indudable que las políticas monetaria y fiscal han desempeñado y lo seguirán haciendo si duda un papel relevante en la expansión y estabilidad del sistema. De cualquier manera es inegable que en el pasado reciente el estado tuvo un papel importante en crear un marco relativamente estable y que el actual desafío consiste en adaptarlo a las nuevas circunstancias.

A lo largo de la posguerra, los indicadores fiscales se expandieron aceleradamente gravitando progresivamente los impuestos sobre el ingreso y el empleo. Ciertamente esta situación no se podía mantener indefinidamente. La expansión de los impuestos tuvo límites y el gasto mantuvo sus inercias de modo que se generó la llamada crisis fiscal. El financiamiento deficitario del gasto se volvió un mecanismo permanente de lucha contra la recesión. Esta nueva circunstancia significó casi para todo el mundo capitalista que la anterior estabilidad relativa había concluido.

El éxito de las intervenciones estabilizadoras en el futuro dependerán dela consistencia de su consepción y de la eficacia de su aplicación y, del comportamiento de otras variables no localizadas en el ámbito fiscal y monetario.

Las intervenciones gubernamentales no garantizan automáticamente la estabilidad. Por ejemplo. el movimiento de los precios no depende de manera principal de la cantidad de dinero ni de la política fiscal expansiva, sino además de la productividad y de la evolución del sistema financiero. Estos elementos pueden desempeñar un papel desestabilizador del sistema económico y generar dificultades que impidan sus desequilibrios.

Las críticas neoliberales a las políticas estabilizadoras tradicionales, se han atribuido a las debilidades de los mecanismos institucionales, a los errores de política económica y a la excesiva intervención estatal. Por ello, según los neoliberales, se vuelve necesario aplicar una política de ajuste en lo monetario y fiscal, y otras políticas inductoras del cambio estructural, especialmente la privatización, la desregulación y la liberación para eliminar las rigideces que impedían alcanzar el pleno empleo. Así se restaura de manera duradera la estabilidad y el crecimiento. El punto básico de los nuevos argumentos conservadores se centró en el mayor grado de interferencia estatal, dejando de lado los aspectos de productividad y financieros.

La experiencia histórica de las últimas dos décadas ha revelado que, ni el exceso de control estatal ni la libertad del mercado, serán por sí solos capaces de restaurar niveles razonables de estabilidad y crecimiento. Más aún, existe un ambiente de incertidumbre que influye en la inversión, que a su vez incide en la producción, el empleo de la economía y la toma de decisiones.

Economía pública y fallas del gobierno

La economía neoclásica reconoce la existencia de fallas del mercado, pero las hace extensivas a las intervenciones gubernamentales. Según el enfoque de la fallas del gobierno, el estado no tiene contrapesos ni límites jurídicos, lo cual puede generar que gobierno intervenga mal o indiscriminadamente con efectos perversos para la eficiencia y la equidad [18]

Las fallas atribuidas al gobierno -de acuerdo con Krueger- son de dos tipos por comisión y por omisión (A. Krueger, 90).

Las fallas por comisión incluyen:

i) empresas públicas con altos costos, involucradas en una variedad de actividades manufactureras no tradicionales;

ii) programas de inversión muy ineficientes y costosos;

iii) controles sobre el sector privado muy difundidos y para todo tipo de actividades sin importar su relevancia, lo que se traduce en elevación de costos y, finalmente,

iv) déficits públicos alimentados por el sector paraestatal, programas excesivos de inversión, con sus secuelas inflacionarias y mala asignación de recursos.

Las fallas por omisión se refieren a:

i) el deterioro de la infraestructura de transportes y comunicaciones que elevan los costos y,

ii) la incapacidad para mantener la estructura existente.

[18] Una de las obras que más han logrado sistematizar teórica y empíricamente las fallas del gobierno es la de W.S. Peirce, Bureaucratic Failure and Public Expenditure, Academic Press, Nueva York, 1981. En esta obra se analizan las fallas del gobierno desde una perspectiva metodológica amplia no ceñida sólo al enfoque neoclásico tradicional

En síntesis, a la falla del gobierno es la mala asignación de los recursos por parte del estado, impidiendo -según este enfoque- que el mercado funcione mejor. La conclusión evidente es que las intervenciones públicas tienden a empeorar el funcionamiento de la economía de mercado [19].

Más allá del simplismo contenido en este enfoque, el problema relevante es que en la realidad ocurren fallas del mercado con o sin intervención del gobierno; aunque ciertamente las intervenciones estatales también pueden fallar [20].

Un enfoque más amplio, es decir, que reconozca las fallas del mercado y el gobierno nos llevaría a las siguientes reflexiones:

Primera. El mercado opera inadecuadamente en varias esferas, pero desempeña un papel importante para disciplinar a los productores para usar de manera más eficiente los recursos. En la medida en que el cambio en el mundo se ha acelerado, se requieren modificaciones institucionales en los mercados que no se generan automáticamente. El papel del estado debe ser inducirlas y promoverlas.

Segunda. El mercado es un sistema de castigos y recompensas para usar mejor los recursos. Empero las intervenciones estatales deben considerar como fundamental crear un ambiente económico en el cual el mercado promueva la eficiencia y la competitividad. Las instituciones estatales no suplen al mercado sino le establecen un ambiente para que opere mejor. Por eso la dicotomía estado-mercado no es genuina.

Tercera. La discusión sobre si el estado hace las cosas correctas o incorrectas no tiene respuesta concreta, porque es una pregunta mal formulada. Es más, no se puede decir en abstracto que cosa es correcta y cual no. Si ésto fuera posible el campo de estudio y aplicación de la economía se reduciría notablemente. Este debate involucra dos planos diferentes aunque inseparables. Primero, las definiciones ideológicas contenidas en los objetivos gubernamentales incorporan juicios de valor que no son correctos o incorrectos. Segundo, la instrumentación técnico-económica de esos objetivos que pueden distintas calidades y consistencias. Entonces lo adecuado es evaluar las intervenciones puntuales confrotando sus objetivos y resultados para saber cual fue su grado de eficacia. Las políticas estatales reflejan los intereses de los grupos dominantes en la coalición que controla al estado. Los cambios en la política afectan en uno u otro sentido esos intereses lo que dificulta los cambios gradualistas. El análisis económico puede ser útil para identificar las áreas en las cuales puede haber ganancias económicas potenciales y crear condiciones para nuevos cambios. Ese análisis también puede permitir formular métodos de cambios y reformas que sean políticamente aceptables.

El criterio propuesto por Barr sobre las intervenciones por razones de eficiencia es en principio útil: cuando una o más de las anteriores condiciones "falla", la

[19] Como ha escrito Stiglitz " Cuando el teorema básico de la economía consiste en que el mercado siempre asegura la máxima eficiencia, entonces no necesitamos mucho una teoría del estado: el estado simplemente no es necesario, no importa que tan bien organizado pueda estar un estado y que tan eficiente pueda ser" (Siglitz, 90, p. 39).

[20] J. Stiglitz ha sostenido que " ...los detractores de la intervención del Estado en la economía creen que las fallas del gobierno son suficientemente importantes como para que éste se abstenga de intentar las supuestas deficiencias del mercado. Pero aún cuando no se esté de acuerdo con estas conclusiones es necesario elaborar un buen programa de intervenciones públicas" (Stiglitz, 88, p. 9).

intervención del Estado en alguna de sus formas (regulaciones, financiamiento o producción pública) puede mejorar dramáticamente la eficiencia. Si ninguna condición "falla" entonces la eficiencia se logra mejor con el mercado y no se requieren de intervenciones.

Cuarta. La pregunta clave es, en última instancia, como construir un entramado institucional y organizacional que apoye la cooperación y estimule la interinfluencia positiva entre mercado e instituciones no mercantiles. Este es un problema normativo y técnico, y su desafío principal es desarrollar el arte de la combinación entre estado y mercado.

9. Estado y empresa pública

La intervención estatal por medio de las empresas públicas en la producción y el financiamiento del crecimiento trascendió las funciones tradicionales del estado antes descritas. La presencia creciente de empresas públicas (E.P.) transformó al estado keynesiano, que intervenía mediante los mecanismos presupuestarios tradicionales, en un agente económico más que participa en la competencia y el mercado, es decir una nueva y más amplia función. (Musgrave, 89, p.7)

El estado por medio de las E.P. se convierte en propietario y empresario. La presencia del estado propietario modifica la organización del régimen "puro" de propiedad privada, y en esta medida provoca un nuevo balance entre los sectores público y privado. Ello da lugar a economías mixtas en las que coexisten derechos de propiedad públicos y privados. Estos cambios en los derechos de propiedad tienen importancia para estimular o frenar los incentivos para la inversión.

La propiedad estatal, y especialmente el papel de las E.P., son temas ampliamente debatidos de la intervención pública. Existen a este respecto distintas posiciones teóricas y políticas.

La tradición socialista le confirió una importancia decisiva a la expansión de la propiedad de E.P. en sus programas y políticas [1]. De hecho convirtió a la E.P. en la piedra angular de la organización de la economía y de la soberanía.

Los gobiernos nacionalistas y populistas de las economías periféricas dieron gran importancia a la E.P.. A la E.P. le fijaron como objetivos promover la industrialización y nacionalizar los recursos naturales y/o ramas estratégicas. (Véase Hanson, 78,) En las economías desarrolladas la E.P. tuvo como objetivos apoyar ramas o empresas en crisis, promover grandes proyectos de inversión en ramas nuevas, finalmente, en la producción de bienes públicos. (Véase Durupty, 86,)

Esta última fue la perspectiva que en general asumieron los socialdemócratas y los reformistas. Los conservadores simplemente rechazaron la participación del estado en la propiedad de empresas [2].

A la relación entre propiedad estatal y soberanía se le agregó la noción de "rectoría estatal" de la economía. Esta rectoría asumió distintas formas en las economías mixtas: economía concertada, dirigismo estatal, capitalismo de estado, y planificación indicativa. En todos estos casos no se proscribía el régimen de propiedad privada, por el contrario se resaltaban las posibilidades y bondades de que mediante el control indirecto del estado a través de su intervención, incluyendo por supuesto la propiedad estatal, racionalizara la operación de la economía. La tesis que estaba detrás de las anteriores perspectivas, era la distinción entre la propiedad como un medio para dirigir y ejercer

[1] Los socialistas convirtieron a la nacionalización, y otras modalidades de empresas públicas, como una de sus señas de identidad más importantes para definir sus políticas. (Véase Przeworski 90 p 57 y ss)

[2] Por ejemplo, L. v. Mises afirmaba que la nacionalización o la socialización parcial de los medios de producción no es propiamente una intervención estatal, sino medidas políticas de una naturaleza no económica. (Mises 89 p. 39)

la rectoría, y la propiedad como posesión legal de activos productivos y financieros. Es decir, se aceptó que la propiedad directa no era necesaria para practicar la rectoría de la economía [3].

Funciones de la empresa pública

La E.P. tiene dos funciones principales: i) corregir las fallas del mercado mediante la producción y provisión de bienes públicos y privados, especialmente en los casos de monopolios naturales; y ii) promover las inversiones de alto riesgo y larga maduración, aún cuando no se trata en rigor de la presencia de fallas del mercado, son intervenciones inductivas o motivacionales de inversiones estratégicas para el desarrollo económico[4].

En el primer caso se trata de localizar y analizar las áreas en las cuales los mercados son ineficientes o no trabajan efectivamente, al menos potencialmente. " Ello -dice Stiglitz- da la visión al gobierno para realizar intervenciones. Esto último, potencialmente, porque debemos tomar en cuenta los límites de la eficiencia de esas intervenciones. " (Stiglitz, 90, p. 38)

En el segundo caso se refiere a la incapacidad del mercado para asignar eficientemente los recursos. Por ejemplo, el mercado per se no pone el capital en las manos de los inversionistas adecuados, o el mercado no provee de una oferta adecuada de bienes (destacadamente la tecnología). Ciertamente que la intervención del estado, a través de la E.P. no es necesariamente, una solución "de primer óptimo". Por ello antes de tomar una decisión sobre la creación de una E.P. pueden explorarse otras alternativas de intervención estatal, por ejemplo, subsidios, regulaciones, exenciones fiscales, etc.[5].

La tesis en que se basa la función de promoción e inducción de la inversiones es -de acuerdo a Kaldor- que la E.P. ha permitido que la corriente adicional de producción, resultante de una cantidad dada de inversión, pueda llegar a ser más grande que las ganancias que resultan de ella. Una inversión pública puede ser más racional que la privada si se le mide por el nuevo valor agregado. Por supuesto siempre y cuando las tasas de retorno de las inversiones sean razonables. Pero además se derivan otros efectos positivos sobre la economía. Ciertamente cuando la capacidad productiva es ampliada, en general, es posible aumentar el empleo, o transferir fuerza de trabajo de actividades de baja o media productividad a otras de más alta. Por ello la medida de la rentabilidad social no debería ser únicamente la ganancia imputada a los dueños del capital invertido en una empresa, por el contrario debería comprender también la adición de otros tipos de ingresos generados por la inversión. Ciertamente que estos requisitos sólo pueden

[3] A este respecto véase Murray ,89, y Przeworski y Wallerstein ,86, .que discuten las relaciones entre tipo de propiedad, soberanía y control de las decisiones y la riqueza.

[4] Véase Stiglitz 89 p. 201 y ss ha señalado que las funciones tradicionales más importantes del estado como productor y empresario es corregir las fallas del mercado y proveer a la sociedad de bienes públicos para combatir los monopolios.

[5] El enfoque neoclásico sobre la empresa pública puede verse en Vernon y Aharoni, 81 que *contrasta con la versión* keynesiana de Kaldor y Marsal.

ser cumplidos preferentemente por la inversión pública, los objetivos de la inversión privada son claramente diferentes pero son complementarios (Kaldor (80)).

Una definición de empresa pública

La empresa pública (E.P.) tiene características propias que la distinguen de la empresa privada. En efecto la E.P cubre simultáneamente las dimensiones empresarial-mercantil y pública. En la operación práctica de la E.P. las dos dimensiones están presentes pero puede predominar alguna de ellas.

Características de las empresas públicas.[6]

DIMENSION PUBLICA	DIMENSION EMPRESARIAL
propiedad pública	economía mercantil
propósito social	realiza inversión rentable
control del gobierno	compite en el mercado

La función de la E.P. no consiste, como en el caso de la empresa privada, sólo en maximizar la rentabilidad financiera, sino en lograr de los mayores beneficios sociales para el sistema. Por esta sólo opera parcialmente en el mercado; el mecanismo de los precios no es la guía principal de sus recursos. Las funciones de la E.P. son fundamentalmente políticas, y en segundo lugar, mercantiles. Por ello debe conseguir los objetivos políticos que se le atribuyen, y al mismo tiempo, ser eficiente. Estos deben ser los parámetros para medir su desempeño. Los precios, los costos, etc. son indicadores importantes en la E.P. pero no son los únicos. (Véase D. Bos, 89)

La naturaleza distinta de la E.P. sin embargo no excluye que opere bajo restricciones similares a las privadas, y que busque lograr de sus objetivos del modo más eficiente posible (Véase Choski, 79).

Los objetivos atribuidos a la E.P. son muy amplios y generales. (Véase el recuento que ha elaborado Choski, 79) Lo que ha dado lugar a ambigüedades e impresiciones. La precisión de estos objetivos no es un asunto sencillo de resolver. Primero, porque los objetivos son dinámicos y contradictorios, en la medida en que involucran propósitos económicos y extraeconómicos. Segundo, los objetivos pueden representar disyuntivas entre la coherencia económica requerida para desempeñar eficientemente su función y la exigencia gubernamental o social que exige resultados financieros en sus operaciones. La sobrecarga de múltiples objetivos va en detrimento de su viabilidad económica y eficacia política [7].

[6] Véase " Buscando la personalidad de la empresa pública", Centro Internacional de Empresa Pública en Países en desarrollo, 1981.

[7] La amplia gama de objetivos atribuidos a la E.P ilustra la anterior problemática: i) alcanzar la máxima tasa de crecimiento económica para elevar el nivel de vida de la población, integrando la economía y la industria para proporcionar el mayor nivel

Restricciones de la empresa pública

La distinta naturaleza de las E.P. sin embargo no excluye, primero, que opere bajo restricciones similares a las privadas, y segundo, que busque lograr sus objetivos eficientemente. Entre las limitaciones que enfrenta destacan (D. Bos 89 y Short 83)

i) de mercado, por el lado de la demanda y de la oferta, porque está obligada a cumplir metas y objetivos para el conjunto del sistema, en especial, en el caso de monopolios naturales. En cambio, la empresa privada tiene, en general, una cobertura del mercado más limitada.

ii) de organización productiva porque debe ser eficiente y además cumplir con objetivos sociales y políticos más amplios que las empresas privadas.

iii) presupuestarias para financiar sus programas de inversión.

iv) políticas que son un resultado de los objetivos fijados por el gobierno.

Origen de las empresas públicas

El argumento básico que explica y justifica la intervención estatal por medio de las E.P. es la falla del mercado para asignar adecuadamente los recursos entre usos diferentes en un momento dado, o entre el mismo uso en distintos momentos. Entre las causas más relevantes que explican el origen de la E.P. se ha mencionado las siguientes (Véase Kaldor, 80):

- la divergencia entre la maximización de la rentabilidad social y de la privada.
- las fallas del mercado: bienes públicos y externalidades.
- la complementariedad o independencia de actividades que necesitan expandirse simultáneamente más que secuencialmente.
- la continuidad del desarrollo puede peligrar si no se toman en cuenta riesgos y previsiones más allá del plano microeconómico de la rentabilidad financiera, particularmente en actividades económicas nuevas.
- los esfuerzos de programación del desarrollo requieren de decisiones de largo plazo más congruentes con la perspectiva de rentabilidad social.

La falta de desarrollo de los mercados se puede traducir en una resistencia del sector privado a invertir en actividades riesgosas y/o productoras de bienes públicos. En este caso el estado puede jugar un papel de apoyo y/o sustitución del sector privado en las actividades económicas en donde la rentabilidad privada es baja pero la rentabilidad social alta. El estado compensa la debilidad empresarial a través de proveer de asistencia

de empleo posible, ii) extender y dar continuidad al desarrollo, confiriendo a sus dividendos un sentido estratégico y no sólo inmediato o de rentabilidad, iii) garantizar el control nacional de las industrias estratégicas para la soberanía nacional, iv) promover la incorporación de progreso técnico, modernizar la gestión y elevar la productividad de la economía en su conjunto, v) promover en el largo plazo una sociedad más equitativa, vi) el control nacional de los sectores estratégicos como condición indispensable para un crecimiento más equilibrado, vii) el incremento de la eficiencia de los sectores en donde el sector privado se ha desempeñado insatisfactoriamente, viii) la participación en donde las operaciones privadas han entrado en situaciones de quiebra y es necesario instrumentar una operación de rescate por razones sociales.

técnica y de crédito subsidiado al sector privado (apoyo empresarial), o bien puede tomar directamente la iniciativa en la producción (sustitución empresarial) (véase Galán 80 y Holland 72).

La creación de E.P. depende en último término de las condiciones estructurales de la economía y del modo en que se van tomando y procesando las decisiones. También es importante considerar los proyectos, expectativas y el poder relativo de los grupos sociales para influir en su creación.

Areas económicas de participación de la empresa pública

Las experiencias concretas muestran que: 1) la composición y peso relativos entre los distintos agentes socioeconómicos del desarrollo, determinan en último término la selección de las políticas más adecuadas para atender satisfactoriamente los objetivos del estado; 2) que en la práctica se dan combinaciones peculiares entre el estado, el sector privado nacional y las empresas trasnacionales; y 3) que su peso específico y el papel que juegan en el crecimiento depende en general del nivel de desarrollo alcanzado por el país de que se trate, y de la mayor o menor capacidad intrínseca de los agentes para sostener un esfuerzo eficiente en el crecimiento económico.

La participación del estado a través de la E.P. se ha orientado preferentemente a tres tipos de actividades:

- productoras de capital social básico, es decir, a la energía y los servicios de transporte. En general son monopolios técnicos o naturales; están situados fuera de la racionalidad del mercado, o sea que sus precios pueden estar desvinculados de los costos de producción; de esa política de precios se deriva generalmente una baja o nula rentabilidad. Su orientación empresarial está influida por su vocación de servicio público, y son actividades básicamente de apoyo a la rentabilidad global de la economía. Es un caso típico de sustitución de un agente por el estado (Véase Casar y Péres, 88).
- productores de insumos intermedios de uso difundido, que generalmente son intensivos en capital; oligopolios concentrados, sus productos son homogéneos no diferenciados, su política de precios (administrados) le impide la obtención de beneficios potenciales; y son actividades de apoyo a la rentabilidad global de la economía. Es un caso que el estado sustituye y complementa a los agentes privados.
- productora de bienes diferenciados en oligopolios concentrados; son empresas que están integradas a la estructura oligopólica; atienden a la demanda final; y generalmente su papel es regular la competencia y/o en el caso de empresas pertenecientes a un "holding" transferir recursos a otras del grupo (véase Marsan 80).

El peso específico alcanzado por el conjunto de empresas públicas, en buena parte de las economías del mundo, en el empleo, la producción, la formación bruta de capital fijo, la innovación tecnológica, etcétera ha permitido potenciar el crecimiento y al mismo tiempo fortalecer la autonomía de la gestión estatal. Estas empresas, al igual que las

privadas, por su ubicación y características intrínsecas han requerido y dado lugar a la formación de grandes organizaciones burocráticas especializadas y disciplinadas justamente por estar insertas en el mercado y la competencia. Sin embargo las E.P. reflejan también la necesidad de su modernización, en el sentido que se adecúen a las nuevas circunstancias. Entre ellas destacan:

- la descentralización en la toma de decisiones pues su mayor autonomía, en relación a entidades del gobierno central, las convierte en un mecanismo de intervención más efectivo, que las regulaciones indirectas.
- el problema de la autonomía nacional y su relación con el desarrollo industrial en una economía internacional globalizada,
- la actualización estatal para recoger y procesar las demandas e intereses de los distintos grupos.

El cuadro resumen que se presenta (anexo a este capítulo) para doce países de economía de mercado desarrollados y subdesarrollados, ilustra las diferencias y similitudes en cuanto a sus objetivos, instituciones e instrumentos. El dato más relevante es una presencia estatal significativa en el desarrollo económico, en particular en la industrialización; ello a pesar de sus diversos grados de desarrollo, antecedentes históricos y sistemas políticos [8] En un primer acercamiento se puede señalar que los rasgos claves son:

i) La intensidad de la participación estatal en la economía ha estado condicionada por fenómenos del ámbito internacional, en particular, la sincronización de crisis económica expresadas sintéticamente en una desaceleración o estancamiento del crecimiento; las conflagraciones internacionales que involucran al sistema mundial; las luchas por la independencia nacional y la soberanía de los recursos. En efecto, el ascenso de la participación del estado en la economía, en particular a través de la E.P., comienza aproximadamente hacia el fin de la primera guerra mundial y coincide más tarde con la gran depresión de 1929. La economía bajo la segunda guerra y el periodo de reconstrucción también son factores que influyen en ese ascenso estatal. Ciertamente las crisis recurrentes han estado asociadas a periodos de intensificación del quehacer productivo estatal, particularmente en áreas estratégicas de la economía. En los países de menor desarrollo industrial, la búsqueda de la industrialización es el factor más influyentes.

ii) La mayor o menor influencia del estado en la economía no se encuentra determinado por un particular régimen político. Generalmente una mayor participación del estado se ha vinculado tradicionalmente con regímenes progresistas o de izquierda, y el caso contrario con conservadores. Sin embargo se puede afirmar que los sistemas políticos contemporáneos, con cierta independencia de su definición ideológica, han desarrollado un sector público importante, cuya influencia y tamaño varía sobre todo si se toman en consideración instrumentos de política económica, o bien si se mide a través de la participación directa en la producción e inversión.

8 Véase Buchanan, 79 , Beckerman, 89 y Lybeck, 88.

iii) Las vías para la ampliación de la intervención estatales también varían de un país a otro; así por ejemplo, los gobiernos laboristas, socialdemócratas o populistas han expandido sus sectores públicos, principalmente a través de las nacionalizaciones, usando al mismo tiempo otros mecanismos, tales como las expropiaciones, programas de rescate, joint ventures, etcétera. En cambio, los gobiernos conservadores ya sean liberales o autoritarios, han desplegado su influencia en la economía a través preferentemente de los dos mecanismos mencionados, aunque no han excluido como medidas de excepción las nacionalizaciones. Los dos modelos de gobierno confluyen en regímenes que aceptan explícitamente la presencia de la economía mixta, es decir, la convivencia de los sectores público, privado (nacional y extranjero) y social y cooperativo. Asimismo estos regímenes reconocen el papel preponderante del mercado en la economía, aunque puedan variar la forma e intensidad de los mecanismos de regulación parcial del mismo: precios administrados, mercado social y controles directos a los precios (Véase Marsal, 73).

iv) Existe un común denominador en cuanto a las áreas de influencia principales, concentrándose en un núcleo básico de E.P. que se repite prácticamente en todos los casos: electricidad, gas, carbón, acero, transporte. Y que por lo general se trata de monopolios naturales o técnicos, o actividades intensivas en capital. Por lo que respecta al grado de diversificación del sector de E.P. éste tiende a ser mayor en los países industrializados que cuentan con una firme tradición en el sector nacionalizado de la economía, incluyendo ramas de punta de alta tecnología. En los países subdesarrollados de industrialización intermedia la diversificación disminuye y aumenta la concentración y especialización. En cambio en aquellos países de mayor atraso relativo la diversificación es alta y congruente con la relativamente alta participación directa del estado en la industria. (Véase Short 83 y Banco Mundial, 88)

v) Los diferentes esquemas de control de las E.P. correspondiente a los diferentes casos examinados asumen, obviamente, muy diversas modalidades; sin embargo se puede sostener que generalmente existen siempre mecanismos de control más o menos desarrollados (implícita o explícitamente) que buscan establecer una relación entre la estructura propia de la E.P. y el estado; y que le confieren al sector de E.P. un determinado grado de autonomía o centralización en la toma de decisiones estratégicas. Así, tenemos una amplia gama que va desde mecanismos presupuestarios, de programación y planeación, aunque en última instancia algún grado de control directo recae sobre el estado. Esto depende también del sector de E.P. mismo, que adopta formas de organización desde un holding, pasando por el grupo corporativo, hasta la empresa autónoma que se maneja con criterios más cercanos al sector privado (Marsan y Galán 80).

CUADRO RESUMEN

Paises	Inicio de actividades importantes	Objetivos Principales	Ideología Dominante	Area de Influencia Estatal	Areas Nacionalizadas
Francia	1929-1939	Enfrentar la gran depresión la segunda guerra y reconstrucción. Expropiar a colaboracionistas nazis, control nacional	Inspiración Socialista y Capitalismo de Estado nacionalismo, economía mixta. Democracia representativa	gas, electricidad, telecomunicaciones, metal-mecánica, electrónica, aeronautica, armamento, minerales, transporte etc	Estrategicas
Gran Bretaña	1929-1939	Enfrentar la gran depresión la segunda guerra y reconstrucción	Estado del bienestar. Democracia representativa. El laborismo promotor de las nacionalizaciones	Carbón, gas, electricidad, acero, transporte	Estrategicas
Suecia	1920	Apoyar areas de la economía "pasivas" minería, transportes y servicios	Estado del bienestar. Democracia representativa. Socialismo democratico. Alternancia política social democracia y conservadores	El estado compro tres empresas privadas (Volvo) y dos del Wolluberg Group, objetivos de largo plazo, competencia internacional, compensar transacciones	1956 LKAB mineral de hierro
Austria	1946-1947	Pleno empleo y distribución progresiva del ingreso	Estado del bienestar. Democracia representativa Parlamento (social democrata) gobierno conservador. Presencia del Trade Unión Federation	Nationalitation Acta (1946-1947). Actualmente las grandes empresas y Bancos es en manos del estado	Estrategicas
Italia	1937	Sustituir deficiencias del Sector Privado para el crecimiento sostenido. Reconstrucción de la economía de guerra	Una primer etapa corporativista encabezada por el Estado amplio y organizado y juego parlamentario y sindical	Acero, energía, minas no metálicas, astilleros, quimica, etc	Estrategicas
España	1950	Apoyo al crecimiento economico y a la industrialización, anticíclico, reorganización industrial, desarrollo regional, empleo	Corporativista y tecnocratizante durante la dictadura franquista. Democracia representativa	Refinación de petroleo, energia, acero, aluminio, carbón, astilleros, camiones	Estrategicas
República Fed. Alemana	1929-1933	Enfrentar la gran depresión reconstruir la economía de guerra	Corporativista durante la economía nazi, mercado social. Democracia representativa en la posguerra. Juego parlamentario y partidario	Minería, siderurgica, automotriz, electricidad privatizadas a finales de los cincuentas	Participaciones minoritarias del Estado en el proceso de privatización
Turquía	1923	la industrialización del país. Modernización de la industria a traves de la E.P.	Estatismo y Nacionalismo Paternalismo Estatal	Textiles, cemento, papel, vidrio y siderurgia	Estrategicas
India	1948-1956	Modernización industrial, desarrollo regional e intersectorial mas equilibrado	Nacionalismo, planificación centralizada, socialismo, rectoria estatal	Industria pesada reservada en exclusiva al Estado	Estrategicas
República de Corea	1958-1960	Industrialización acelerado sustitución de exportaciones, plataforma exploradora	Conservador, privatista, autoritario	Refinación de petroleo, fertilizantes, minas y metálicas	Base
Brasil	1920	Desarrollo nacional, industrialización, modernización, Estado "potencia"	Estatismo promotor y sustitutivo con muchas variantes desde la república Vieva hasta el populismo y los regimenes militares autorizados	Ferrocarriles (1920) después siderurgia, petroleo, participación oint venture	No surgen nacionalizaciones sino egonegociaciones complejas entre el sector privado y el Estado
México	1920	Desarrollo nacional, industrialización, modernización	Nacionalismo revolucionario, rectoria estatal, economia mixta	Ferrocarriles, petroleo, (extracción, refinación), electricidad	Estrategicas

CUADRO RESUMEN (Continuación)

Paises	Grado de Diversificación	Estructura de mercado y Política de precios	Financiamiento y Desempeño Financiero	Estructura de Control y Autonomía
Francia	Muy importante. Incluye ramas de punta de alta tecnologia	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrados y regulados por el mercado	Parcialmente autofinanciable, metas claras de resultados financieros, satisfactorios	Esquema de planificación desentralizada, autonomia relativa de, la E.P. Institución de Control: Instituto para el desarrollo industrial (IDI, 1 1970)
Gran Bretaña	Importante	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrados y regulados por el mercado	Depende de recursos externos. No hay metas financieras claras. Deficientemente si se compara con el sector privado	No existen mecanismos precisos. Aunque se han intentado varios esquemas desde el British Industrial Reorganization Corporation en 1966. Mas recientemente se ha instrumentado El NEDO (1977)
Suecia	Importante como socio de la empresa privada	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Y competencia internacional	Orientada por el mercado y regulada por el Estado	Existe un Holding estatal pero relativamente pequeño encabezado por LKAB y orientado hacia el mercado internacional
Austria	Importante a traves del OIAG-KONZERV	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrados y regulados por el mercado	Orientada por el mercado y regulada por el Estado. Satisfactorio, comparable Empresa Privada	El OIAG-KONZERN Holding verifica la industria nacionalizada y paraestatal
Italia	Importante a traves del IRI. Incluye rama de punta de alta tecnologia	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrados y regulados por el mercado	Orientada por el mercado y regulada por el Estado. Satisfactorio, comparable Empresa Privada	Holding IRI, mediación entre parlamento, gobierno y empresa
España	Importante capaz de inducir la demanda en muchas ramas	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Orientados por el mercado	Orientada por el mercado y apoyado por el Estado. Exitoso, comparable con el sector privado	Holding INI. Autonomia. Ministerio de industria y energia. Modelo hibrido
República Fed. Alemana	Importante en asociación a la empresa privada	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Regulados por el mercado	Orientada por el mercado	En 1970 se reestructura la participación del Estado a traves de un Holding Viag que integra los principales Holdings de participación estatal (VEBA, IVG Y DIAG). Organización con objetivos poco claros
Turquía	Concentrada en industria intensiva en capital. Poco ilegrada y diversificada	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrativos	Principalmente recursos externos. No existen metas financieras claras. Resultados insatisfactorios	Centralizado por el gobierno en diferentes aparatos burocráticos. Esquema burocrático
India	Concentrada en industria intensiva en capital. Relativamente integra. Presencia estatal en bienes de capital y ramas de punta	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrativos	Principalmente recursos externos. Criterio No perdidas no ganancias	Centralizado por el gobierno al esquema de planificación
República de Corea	Poco diversificada aunque relativamente integrado para un pais de reciente industrialización	Competencia oligopolica precios administrados y regulados por el mercado	Autofinanciable con recursos propios, excedente neto. Exitoso comparable al sector privado	Controlado y burocrático. Muy estricto y duro en objetivos de eficacia
Brasil	Con desarrollo importante en bienes de capital. Insuficientemente integrado	Oligopolicas precios administrados pero indexados a partir del crecimiento inflacionario	Principalmente recursos externos. Condicionado por el mercado y los Holdings financieros. Insatisfactorio	Después de 1964 se inicia la formación de Holdings públicos y la modernización de las E.P. Sectorización de funciones
México	Concentrado en ramas intensivas en capital. Insuficientemente integrado. Débil en bienes de capital	Monopolio natural, técnico y competencia oligopolica. Precios administrativos	Recursos externos. Insatisfactorio	Control presupuestal de las grandes. Desarrollo reciente de controladoras

III

MODELOS DE ESTADO Y CRECIMIENTO DEL ESTADO

10. Modelos del Estado intervencionista: el Estado del bienestar, el Estado empresario y el Estado desarrollista

El estado intervencionista ha jugado un destacado papel en el desempeño de las economías centrales y periféricas. Ello ha sido reconocido por casi todos los analistas, incluidos los ideólogos más influyentes del neoliberalismo. Por ejemplo -nos dice Hirschman- los neoconservadores de hoy se escandalizarían con la lectura del célebre texto Camino a la Servidumbre (1944) de Hayek en el cual apoya al que más tarde se llamaría genéricamente estado del bienestar (Véase Hirschman, 91, p. 97).

El estado intervencionista fue el paradigma en el cual se apoyaron gobiernos, grupos sociales, y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico. El paradigma gozó de amplia capacidad de convocatoria, fue la referencia y plataforma político-ideológica para la formación de pactos y coaliciones sociales, y permitió el crecimiento con estabilidad económica. El intervencionismo asumió tres modalidades o modelos: el estado del bienestar, el estado empresario, y el estado desarrollista. El bienestar, el sector público y el desarrollo económico fueron los pilares del consenso de la posguerra como lo ha denominado Helm (Helm, 89, p. 27).

Este consenso permitió reformar al sistema capitalista a pesar de muchas resistencias y dificultades. El estado creó nuevas instituciones e implantó un nuevo modelo de crecimiento, cuestiones que a la postre permitieron la reestructuración del sistema sin grandes sobresaltos.

Una visión de conjunto de los modelos

En el periodo de entreguerras se verificó un "cambio estructural" en el papel del estado en la economía y la sociedad. En efecto, el estado amplió su escala en tamaño y funciones. Pero lo nuevo fue el surgimiento de formas inéditas de organización y articulación de las relaciones entre el estado, la economía y la sociedad, que justamente se sintetizaron e institucionalizaron en alguno de los modelos de estado.

Por supuesto que los modelos no se desarrollaron en su forma "pura", por el contrario, en la práctica las economías mixtas combinaron los objetivos del bienestar, la empresa pública y el desarrollo. El peso específico de estos objetivos naturalmente fue diferente dependiendo de las características particulares de los países. Además entre los objetivos se establecieron disyuntivas. Por ejemplo, la disyuntiva económica y social entre destinar el gasto público al bienestar o bien a la producción pública.

En este sentido los modelos de intervención estatal son, en última instancia, construcciones históricas y fruto de pactos sociales y económicos. Por ello, los alcances de las acciones estatales, sus ampliaciones y retraimientos en la economía cambian en el tiempo, y no siempre ni en todo lugar tienen la misma orientación estratégica.

La historia económica de estos modelos muestra que las relaciones entre el Estado y el mercado han dado lugar a economías mixtas en las cuales persisten más las combinaciones que las polaridades. La definición de las economías mixtas dependen en último término de las coyunturas y los antecedentes nacionales concretos (políticos, ideológicos, culturales, incluso geográficos) en que tienen lugar esas mezclas y permutas. Cuando se observa en detalle los perfiles específicos que adoptaron los modelos de estado, resalta el peso de las coyunturas y de lo nacional a que se ha aludido. Por ejemplo, el estado del bienestar colocó el acento en una política de gasto orientada principalmente a estimular la demanda y lograr el bienestar a través del incremento del gasto social. El estado de las nacionalizaciones, en cambio, puso énfasis en una política de gasto de apoyo a las ramas de la economía débiles pero indispensables para el crecimiento de toda la economía. El estado desarrollista, por su parte, colocó el acento en el logro del crecimiento económico, de la inversión y el empleo para impulsar la modernización industrial. (Véase diagráma anexo a este capítulo).

El Estado del bienestar

En sentido estricto -dice Helm- el estado del bienestar es un concepto esencialmente político y moral, que sirvió de marco para el logro de acuerdos y soluciones cooperativas entre los agentes sociales [1]. En efecto, el estado del bienestar permitió establecer arreglos sociales, políticos e institucionales que han marcado un hito en la evolución del capitalismo porque permitió enfrentar una severa crisis y recuperar el crecimiento económico y la estabilidad.

[1] Helm ha señalado que los aspectos morales y políticos involucrados en el concepto de estado del bienestar carecieron de una base teórica e instrumental que desde sus orígenes sirvieran para guiar su desarrollo (Helm, 89, p.27).

El estado del bienestar fue una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión. Esta condición fue, sin embargo, sólo el detonador de lo que en el tiempo llegaría a constituirse en un modelo global de reestructuración del tipo de desarrollo económico y del estilo de gobernar.

El Estado del bienestar y el modelo económico

El estado del bienestar no tiene una teoría económica propia o desarrollada ad hoc. Sin embargo, se ha reconocido que la economía keynesiana, es su fuente de inspiración. La política económica que aplicó tenía como objetivo la ampliación del consumo privado a través del incremento del gasto público, especialmente de su componente social. Ello permitiría impulsar el crecimiento económico [2].

El crecimiento del consumo privado fue posible gracias a que la política de gasto permitió incrementar progresivamente los salarios reales. En especial fue significativo el paulatino aumento de la parte "social" del salario (salario social), es decir, el conjunto de prestaciones sociales, que evidentemente significaban un aumento de los salarios directos contractuales, negociados bilateralmente entre sindicatos y empresas.

El incremento sostenido del gasto público permitió cumplir con las funciones estatales tradicionales y nuevas y revertir las tendencias depresivas de la economía. El papel del estado del bienestar no se restringió sólo a fomentar la ampliación del consumo, también intervino directamente en la producción y/o provisión de bienes públicos (Véase Offe, 90, p. 19 y ss. y Anisi, p. 242 y ss.) [3].

El modelo económico debería permitir dos objetivos. Primero, que en un principio los trabajadores aceptaran que los salarios reales no crecieran para estimular la inversión y elevar la productividad. A cambio, el estado se comprometía a implantar una política fiscal progresiva que paulatinamente garantizara mayor equidad y asegurara servicios básicos a la población. Y segundo, que los empresarios asumieran las políticas de estímulo a la inversión productiva, a la productividad, y la innovación tecnológica. El sector privado fue apoyado a través de mecanismos financieros, y en general, de la política económica. En una primera fase del modelo el mercado interno se convirtió en el motor de la acumulación, y sólo posteriormente el sector externo de la economía jugaría un papel importante.

El estado atendió con mecanismos, principalmente fiscales, la gestión del bienestar, y sólo marginal o coyunturalmente con acciones directas a través de las nacionalizaciones y/o creación de empresas públicas a la producción. De este modo el Estado del bienestar

[2] P. Hall ha escrito que " (la economía keynesiana sostiene) que la inversión responde a muchos factores y que el gobierno puede hacer las cosas mejor para atacar la depresión económica a través del estímulo a la demanda de bienes. El gobierno puede por sí sólo ejercer una influencia sobre la demanda a través del incremento del gasto (o de la disminución de los impuestos) porque esa inyección de fondos incrementaría la demanda y el poder de compra de los consumidores en un múltiplo de la cantidad original" (Hall, 89, p.6).

[3] Estas políticas "desmercantilizaron" -para usar la expresión de Offe- partes importantes de la economía, aunque nunca se propusieron la desaparición del mercado.

fue capaz de crear las bases para una especie de "socialismo de la demanda" (Guerra, 87) [4].

El Estado del bienestar y el pacto social

El modelo del estado del bienestar tuvo su logro más importante al constituirse en una fórmula de pacificación social en la democracias liberales (Przeworski, 90, p. 47 y ss.).

Esta fórmula tuvo dos componentes principales:

i) la obligación explícita, jurídica y política, que asume el estado de suministrar apoyo y asistencia a los que han sido afectados por el mal funcionamiento del mercado, y,

ii) el reconocimiento también explícito, formal y legal, de los sindicatos como interlocutores en la negociación colectiva, no sólo en los aspectos contractuales laborales, sino en la misma formulación de la política económica y de los planes del gobierno.

La posibilidad de implantar con éxito el modelo dependió, en última instancia, del consenso social que logró reunir alrededor de las nuevas instituciones, la política económica, y las reformas sociales que favorecieran el fortalecimiento de la demanda y la inversión privada, en un contexto de estabilidad económica y pleno empleo.

El modelo creó las condiciones sociales y económicas que permitieron el establecimiento de un " círculo virtuoso" que combinó: crecimiento económico, de la productividad y de los salarios reales, en el marco de una cada vez más equitativa distribución del ingreso. Ello evidentemente favoreció un entorno político progresivamente democrático y un régimen de libertades políticas.

La consolidación del modelo no fue por supuesto un proceso fácil y corto. Los desafíos y obstáculos económicos, sociales e ideológicos para su implantación fueron significativos, aunque finalmente fueron superados.

El pacto social contó a su favor con dos elementos. Primero, en que los grupos sociales aceptaron que el estado era el principal factor de articulación y reglamentación del pacto. Ello fue particularmente relevante, en las primeras etapas del modelo, cuando las reglas del juego no estaban claramente definidas, la hegemonía del estado aún no se implantaba, y los beneficios de la política económica aún no daban sus frutos.

Y, en segundo lugar, que el estado creara rápidamente una poderosa batería de estímulos para el crecimiento y la estabilidad económica, que justamente fortaleciera las alianzas políticas y el pacto social que alimentarían el apoyo y el consenso del modelo.

[4] En el estado del bienestar el papel del estado en la producción es reducido y se concentró en infraestructura básica y en ramas de la economía donde privavan los monopolios naturales. El esfuerzo estatal se centra en la gestión del bienestar y del gasto social.

A juzgar por sus resultados el modelo resultó efectivamente capaz y eficiente para articular varios objetivos contradictorios que involucraban disyuntivas sociales y económicas. En efecto, los objetivos presentados aisladamente, sin acuerdos políticos y concertación social, difícilmente hubieran podido ser aceptados por los grupos sociales, especialmente aquellos que al menos temporalmente tendrían que sacrificar o posponer niveles de bienestar o de ingresos. Sin embargo, el estado logró imponer su hegemonía e impulsar el proyecto con costos sociales relativamente bajos. El pacto social permitió, como en casi todo proceso reformista, ganar tiempo, indispensable para que maduraran las condiciones que incrementarían la legitimidad y el apoyo social. Obviamente condiciones indispensables para lograr el establecimiento de un estado "social" fuerte.

Las modalidades concretas que asumió el modelo fueron distintas, de acuerdo a la combinación de factores y los arreglos sociales específicos y de las características concretas de los países [5].

La evolución de la asistencia social y de los sistemas de bienestar a lo largo del desarrollo capitalista fue muy diversa, y dependió de la diferente presencia y peso que adquirieron la burocracia y las acciones de los grupos. Ello refuerza la idea de que los "híbridos" son sobre todo la regla más que la excepción (Véase Paci, 87).

El modelo del estado del bienestar ciertamente no se generalizó, fue una experiencia más cercana a países como Suecia, sin embargo algunos de sus elementos básicos fueron adoptados por otros países, aunque adaptándolos a sus circunstancias históricas concretas.

El estado del bienestar se consolidó como una organización institucional multifuncional y polivalente, en el sentido de que fue capaz de servir simultáneamente a muchos fines y estrategias. Este rasgo convirtió al modelo en un centro de atracción para las alianzas y coaliciones sociales. Pero en el tiempo tendieron a aflorar las contradicciones de sus objetivos y las disyuntivas entre demandas y restricciones crecientes. En la medida en que se agudizaron estas tendencias, las discrepancias de intereses entre los grupos sociales y el estado fueron crecientes y la efectividad de las políticas económicas "por el lado de la demanda" también disminuyó [6].

[5] En este sentido Therbon ha elaborado una tipología de cuatro modelos de Estado del bienestar: i) Estados del bienestar intervencionistas fuertes, que combinan una política social generalizada con un compromiso institucional con el pleno empleo. Casos de Suecia, Noruega y Austria, ii) Estados del bienestar compensatorios blandos, que tienen prestaciones sociales generosas pero fundamentalmente dirigidas a compensar la existencia de desempleo, con poca influencia en el mercado de trabajo, los casos de Bélgica, Alemania, Francia, Italia e Irlanda, iii) Estados orientados al pleno empleo con escasa política de bienestar con pocas prestaciones sociales, pero con un compromiso para mantener el pleno empleo. Suiza y Japón, y iv) Estados orientados al mercado con escasa política de bienestar, con provisión limitada de servicios sociales y poca intervención pública en lo referente al empleo. Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos (Therbon, 89, p. 86). Existen varios estudios comparativos sobre el origen, evolución y crisis de los modelos intervencionistas: Suecia, Gran Bretaña y Estados Unidos se encuentra en Margaret Whir y Theda Skocpol 85, Gran Bretaña y Francia en P. Hall, 86, para los países de OCDE P. Hall (copilador) 89 y Shonfield, para los países de la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos y Japón.

[6] Anisi ha resumido de la siguiente manera la crisis del estado del bienestar: "... el mantenimiento de la política keynesiana original, en presencia de los elevados aumentos de la productividad técnica, violaba los términos del pacto keynesiano. Una economía mixta, pero capitalista a fin de cuentas, no podía funcionar con tendencias crecientes del peso del estado del bienestar en el conjunto, de redistribuciones constantes a favor de salarios y con la reducción, leve pero continua, del tipo de beneficio" (Anisi, 89, p. 252).

Dos críticas se han hecho al modelo del estado del bienestar:

i) el modelo fue progresivamente generando excesivas presiones y demandas sobre el Estado que al conjugarse con la recesión, el renacimiento de la inflación y el desempleo, dificultaron o hicieron imposible que el estado pudiera seguir cumpliendo con sus funciones.

ii) el crecimiento excesivo del estado tendió a desplazar y desestimular a la inversión privada, y la ampliación al acceso de las prestaciones sociales frenó los incentivos al trabajo y al ahorro.

La conclusión que se deriva de esas críticas es evidente: desactivar al estado del bienestar, disminuyendo sus funciones a un nivel compatible con los nuevos requerimientos de la competencia internacional, inversión, ahorro, productividad y eficiencia.

Este diagnóstico es parcialmente cierto, sin embargo es simplista atribuir sólo al tamaño y a la ineficiencia del estado la causa determinante de la crisis.

El estado del bienestar ha mostrado a pesar de los problemas reales que ha enfrentado que sigue siendo:

i) una construcción institucional sólida y prácticamente irreversible, al menos en el marco de las modernas democracias liberales. Así lo muestran las experiencias recientes de Europa y América del Norte.

ii) que pueden reformarse aquellos aspectos en los cuales el estado ha funcionado efectivamente mal y,

iii) no existen a la vista nuevas construcciones, más allá de ciertas propuestas ideológicas conservadoras, que hayan mostrado ser un efectivo relevo económico, social y político de los grandes objetivos del bienestar y la eficiencia.

El Estado empresario

El modelo del estado empresario es un concepto económica y políticamente más complejo que el del estado del bienestar [7]. Su objetivo político básico fue construir un sector público fuerte a través de las nacionalizaciones, para influir en las decisiones de inversión, la asignación de recursos, y la promoción del desarrollo económico. La seña de identidad más importante del estado empresario fue la propiedad del sector nacionalizado de la economía [8].

[7] Helm ha escrito al respecto "...que si el diseño y la introducción del estado del bienestar fué derivado de una mezcla de principios confusa y de una realidad práctica compleja, la nacionalización de la industria y la emergencia de la planeación nacional fue aún más compleja... La racionalización de las nacionalizaciones debe mucho más a principios y expedientes políticos que a una teoría" (Helm, 89, p.29.

[8] La economía keynesiana tradicional no era partidaria de que el estado asumiera la propiedad de las empresas. Keynes escribió al respecto: "... lo importante no es que el estado asuma la propiedad de los instrumentos de producción. Si el estado es capaz de determinar el aumento de los recursos que se han de destinar al incremento de esos instrumentos y la tasa básica de rédito para sus propietarios, habrá realizado todo lo necesario" (Citado por Przeworski, 90, p. 231).

Aunque el fundamento teórico del modelo fue poco desarrollado, evidentemente se asumió que el mercado, por sí sólo, era insuficiente para los anteriores objetivos y que era necesaria la planificación de la economía y de las inversiones (Véase Helm, 89 y Stiglitz, 90) [9]. La tesis económica fue que la intervención del estado, por medio de las empresas públicas servía para el control de los monopolios privados, sustituyéndolos por monopolios públicos, que actuarían en favor del interés público y de la promoción de la competencia [10].

El modelo no negaba la necesidad del mercado, pero atribuía a la intervención estatal mayor capacidad para que a través de la planeación y programación de las inversiones, y las políticas de fijación de precios administrados la economía funcionara mejor que dejada al libre mercado [11].

De cualquier modo, lo cierto es que el modelo se desarrolló ampliamente en muchos países y las razones de ello fueron políticas y económicas (Véase Przeworski, 90, p. 44 y ss.).

Los programas de nacionalización se extendieron ampliamente en los años treinta y, luego se profundizaron en la segunda posguerra (Przerwoski, 90, p. 50)[12]. Durante la gran depresión económica las nacionalizaciones tuvieron como propósito principal salvar de la quiebra a empresas privadas en dificultades financieras y operativas. Al término de la Segunda Guerra el propósito fue expropiar las empresas que habían colaborado con Alemania en la guerra. En las décadas de los cincuenta y sesenta las empresas estatales además incursionaron en nuevas áreas que incorporan el progreso técnico.

El modelo de las nacionalizaciones fue impulsado por los partidos socialistas, y por los gobiernos socialdemócratas, como parte esencial de sus programas políticos.

Las objetivos principales del modelo consistieron en proponer:

[9] El sentido, económico y político, de la planificación en las economías mixtas no se identificó mecánicamente con el modelo de planificación centralizada. En el capitalismo la planificación fue en general enfocada como un mecanismo corrector de las fallas del mercado en los planos de la demanda agregada (coordinación macroeconómica) y de la oferta global (bienes públicos) (Véase Helm, 89, p. 30 y Stiglitz, 90).

[10] A la luz de la experiencia del sector nacionalizado de la economía J. Stiglitz ha formulado una importante distinción entre los monopolios públicos y los privados y su papel en el cumplimiento del interés público. "La idea de que las empresas privadas maximizadoras de utilidades, actúan de un modo inconsistente al interés público, y que esta discrepancia es especialmente importante en ciertos sectores centrales 'industrias pesadas, instituciones financieras, transportes- ha sido la doctrina de los socialistas. El corolario es que si el gobierno nacionalizara estas empresas, entonces actuarían en el sentido del interés público. Ambas partes de esta propuesta son sospechosas. El resultado central de la economía moderna del bienestar es que, si se desarrolla la competencia, no hay discrepancia entre los intereses público y privado" (Stiglitz, 90, p 31). Por supuesto que hay sectores en donde introducir la competencia no es viable (en las ramas productoras de bienes públicos privados), y esta cuestión simplemente hay que asumirla, pero en ciertos sectores de la industria nacionalizada es perfectamente posible incrementar la competencia.

[11] Esta tesis fue ampliamente desarrollada por Kaldor (80). Un amplio recuento sobre la experiencia nacionalizadora en Europa se encuentra en Buchanan, et. al. 79, cap. V.

[12] Sobre el modelo de las nacionalizaciones se puede consultar una amplia bibliografía para Europa y el resto del mundo. Entre los trabajos más importantes se cuenta Buchanan y otros, El sector público en las economías de mercado, Espasa-Calpe, Madrid, 79, que contiene estudios monográficos sobre las principales experiencias nacionalizadoras de Europa. Un estudio que incorpora los paises en desarrollo es el libro de Hanson, La empresa pública y el desarrollo económico, INAP, México, 1978. Y también el libro editado por Baumol, Public and private enterprise in mixed economy, St. Martin's Press, Nueva York, 1980.

i) la intervención directa en la producción y de la ampliación de la propiedad estatal como una política que permitiera cumplir con varios objetivos: enfrentar la crisis económica y específicamente la de las ramas en dificultades; atenuar el peso de los monopolios privados; y producir una amplia gama de bienes públicos.

ii) una política progresista que eventualmente desembocaría en el "socialismo de la producción" toda vez que se hubiesen nacionalizado los sectores clave de la economía [13].

La implantación de este modelo no fue automática, ni sencilla, por el contrario se tuvieron que superar obstáculos notables, principalmente construir una coalición social que le diera soporte, justo para enfrentar políticamente a los antiguos propietarios de la empresas nacionalizadas, y evidentemente para tomar las decisiones de nacionalizar.

En la posguerra las nacionalizaciones fueron utilizadas en las economías centrales cada vez más como una política para combatir la decadencia económica de ciertas ramas tradicionales, o apoyar la creación de empresas en la ramas nuevas donde la inversión privada fue insuficiente[14] .

En las economías periféricas, por su parte, las nacionalizaciones alcanzaron importancia y se extendieron como parte de los movimientos de liberación nacional y de los procesos de descolonización de la posguerra. Aunque algunos países en desarrollo ya habían construido, desde los años cuarenta, un sector público importante [15].

En los años sesenta y setenta por supuesto que aún se siguieron manteniendo las versiones más radicales de las nacionalizaciones, y fueron concebidas políticamente como un instrumento de combate a las grandes corporaciones monopólicas privadas, y en último término, del capitalismo. Estas versiones prosperaron sobre todo entre los partidos comunistas de casi todo el mundo, bajo la versión de un capitalismo monopolista de estado [16].

La importancia estratégica atribuida al sector público y nacionalizado de la economía comenzó a perder importancia relativa entre los partidos socialdemócratas europeos. El punto de inflexión del modelo nacionalizador se localiza en la revisión programática que realizó el Partido Socialdemócrata Alemán especialmente a partir del célebre programa Bad Godesberg de 1959 (Przerwoski, 90).

Sin embargo el declive y crisis del modelo de las nacionalizaciones, en los países de Europa, comenzó a mediados de los años setenta. Las críticas más frecuentes que se esgrimen en su contra son el gran tamaño que alcanzó en comparación al sector privado, la burocratización, la ineficiencia de su operación, y su dependencia financiera del gobierno [17].

[13] El trabajo más documentado y riguroso al respecto es El capitalismo monopolista de Estado (72) un amplio estudio elaborado por el Partido Comunista Francés que en buena medida recoge las tesis básicas de una amplia literatura sobre el tema que en los países de Europa occidental y en la URSS se produjo en esos años).

[14] Véase Buchanan, et. al. 79, en esta obra colectiva hay estudios muy detallados sobre el papel de las nacionalizaciones en las economías europeas .

[15] Véase Hanson, 78, quién ha hecho un buen recuento sobre la evolución y significado del sector nacionalizado en especial en las economías periféricas.

[16] Véase al respecto el libro editado por el Partido comunista Francés, El capitalismo monopolista de Estado (72).

[17] Stiglitz ha ubicado con claridad muchos de los mitos y falacias que sobre el sector nacionalizado de la economía se han planteado por los críticos (Véase Stiglitz, 90, p. 30 a 36).

El Estado desarrollista

El modelo del estado desarrollista tuvo como objetivo principal promover el logro del desarrollo económico [18]. La tesis esencial del modelo atribuía al estado la capacidad para inducir deliberadamente un conjunto de intervenciones para que las economías nacionales, en especial las de menor desarrollo relativo, alcanzaran ventajas comparativas en distintas áreas para enfrentar la competencia en el comercio internacional. El argumento económico consistía en que el mercado,[19] no sólo no permitiría alcanzar ese objetivo, sino que incluso era uno de sus principales obstáculos, y que el estado debería suplir las ausencias institucionales (crédito, educación, etc.) [20]

El modelo desarrollista asumió que el logro de la industrialización era el elemento clave de cualquier política de desarrollo. Esta propuesta era especialmente importante para aquellos países que llegaban tardíamente a la industrialización [21].

La idea fuerza del modelo, era que sólo los grandes estados industriales serían realmente los que llegarían a contar en el mundo moderno. En los años que siguieron al fin de la Segunda Guerra esta idea fue muy atractiva para las élites y los gobiernos, y fue capaz de movilizar a muchos estados en la búsqueda de la industrialización como medio decisivo para lograr su modernización.

El estado desarrollista mediante un sector público "dirigista" se propuso a final de cuentas alcanzar las más altas tasas de crecimiento posibles. Esta es la diferencia principal con respecto al estado del bienestar que buscaba distribuir la riqueza y no crearla, o del estado de las nacionalizaciones que buscaba defender la economía nacional frente a la competencia exterior, la depresión económica, el apoyo de las ramas atrasadas de la economía, y la defensa del empleo.

[18] Los autores "clásicos" de la teoría del desarrollo han insistido en la necesidad de la intervención estatal no como una panacea para el logro del desarrollo pero sí como un mecanismo impulsor decisivo. Véase por ejemplo, Lewis (84) quien sostiene que "... el mercado funciona en los países en desarrollo con menos eficiencia que en una economía desarrollada" de allí la exigencia de que el Estado intervenga, si bien ello no garantiza automáticamente mejor asignación de recursos (p. 309); Hirschman (80) por su parte destaca que los economistas del desarrollo fueron más allá del keynesianismo y defendieron alguna forma de planeación de la inversión pública, pues "...los remedios keynesianos serían inadecuados, para activar los recursos. Para ello sería necesario instrumentos de aceleración pacing devices y mecanismos de presión; de allí surgió mi estrategia del crecimiento desequilibrado (p. 1062); de igual modo Sen (83) insiste en la misma dirección (p. 746 y ss). Por su parte los "surveys" de Cardoso (80) y Arida y Taylor 89 recogen la idea desarrollista según la cual existe una necesidad de reforzar los centros de decisión, que podrían articular la "voluntad deliberada" de alterar una situación, de allí la necesidad de fortalecer y modernizar al estado mediante la creación de agencias del desarrollo.

[19] A. Amdsen ha dicho que la tarea del estado no pocas veces consiste en poner los "precios" incorrectos" justamente para crear las condiciones que los "precios correctos" del mercado no permiten (Amdsen, s.f. p. 3).

[20] A. Gerschenkron es uno de los autores que más han influido en las concepciones sobre la industrialización tardía y el papel del Estado (Véase el clásico libro El atraso económico en su perspectiva histórica, Gerschenkron, 68, p. 25 y 31). A. Amdsen ha llamado la atención de que Gerschenkron concibió la intervención del estado no como una "falla" intrínseca del mercado para inducir la industrialización sino como una consecuencia de la ausencia de actores e instituciones. " Sin embargo la intervención gubernamental -dice Amdsen- no puede simplemente tomar la forma pasiva de proveer remedios sobre las carencias institucionales, o aún de las "fallas del mercado". Por el contrario, la industrialización tardía debe ser inducida a través de un proceso que ponga los "precios erróneos" (Amdsen, s.f. p.3).

[21] Una revisión de la ideas sobre el papel del estado en el desarrollo se encuentra en el Simposio sobre *el estado y el desarrollo* económico (90) y en Adelman, et. al. (89).

El modelo desarrollista se extendió ampliamente en el mundo y no sólo, como pudiera pensarse a primera vista, en los países subdesarrollados (Véase Bianchi, et. al. 89). Japón fue, en el periodo de entreguerras, el ejemplo más conspicuo de un estado desarrollista exitoso. A este modelo se adhirieron más tarde los países del sudeste asiático. Los países europeos también asumieron, en mayor o menor medida, este modelo. Este es el caso de países como Francia, España e Italia [22]. El éxito del estado desarrollista fue obviamente desigual entre los países donde se implantó [23].

El modelo del estado desarrollista encontró en la teoría del desarrollo la fuente principal para sus fundamentos económicos más importantes. Las tesis desarrollistas impulsaron una concepción según la cual el atraso económico no se debía a una genérica falta de capital, sino a la ausencia de incentivos para invertir productivamente el excedente económico. La conclusión era más o menos evidente, el estado era entonces el factor que podría inducir al capital privado a invertir, creando incentivos y removiendo los "cuellos de botella". El instrumento privilegiado de una estrategia de desarrollo basada en el estado sería la planeación y programación de las inversiones dirigidas desde un sector público progresivamente influyente.

Estos objetivos sólo se lograrían con una intervención gubernamental deliberada para distorsionar los precios relativos y estimular la inversión. Esta era por supuesto una tesis bastante heterodoxa de cara a los planteamientos neoclásicos según los cuales el estado debería encargarse de "poner los precios correctos" y sólo intervenir complementariamente.

El bajo y atrasado nivel de industrialización de estos países, la competencia exterior, el atraso del sector agrícola, y en síntesis, la condición tardía de la industrialización, eran elementos que pesaban mucho como para pensar que el mercado por sí sólo pudiera impulsar el proceso. Esta era la razón principal por la cual se requería de un esfuerzo deliberado por parte del estado, para llenar los vacíos económicos y sociales y los prerrequisitos faltantes (Schumpeter en su teoría del desarrollo económico había aportado muchas ideas al respecto y Gerschenkron, 68, documentó históricamente los "prerrequisitos" sobre la industrialización.).

La economía del desarrollo sostuvo que el mercado por sí sólo limita las posibilidades de una mayor tasa de crecimiento, cuestión que se agrava en las economías periféricas, en las cuales los mercados sufren mayores distorsiones y fallas [24].

Los principales argumentos sobre las debilidades del mercado fueron que:

- la asignación de recursos por parte del mercado lleva a una contracción y/o disminución de la tasa potencial del crecimiento económico,

[22] El estado desarrollista no fue solamente un esquema económico sino también social y político que permitió la formación de coaliciones "desarrollistas" que derivaron su legitimidad política de las aspiraciones nacionales por alcanzar el desarrollo. El éxito económico que lograron los estados desarrollistas varió significativamente. En muy buena medida las diferencias pueden ser explicadas por el entorno institucional que permitió desarrollar un ambiente social y económico de cooperación entre el estado y el mercado, y entre los sectores público y privado (Véase Adelman, 89).

[23] Para un análisis comparativo del desempeño del estado desarrollista entre países de América Latina y Asía véase Bianchi, Kagami y Muñoz (89), para los países desarrollados Epstein y Schor (88), para los países de la Comunidad Económica de Europa Hall (88) y para los países de industrialización tardía Amdsen, s.f).

[24] En opinión de A. Krueger las fallas del mercado fueron concebidas como el resultado de rigideces estructurales que se definían como la ausencia de una respuesta a las señales del mercado (Véase Krueger, 90, p.9)

- las soluciones de mercado en materia de comercio exterior, dado el deterioro de los términos de intercambio, inhiben las potencialidades de crecimiento de la periferia,
- el mercado intensifica la "heterogeneidad estructural" dentro del sector industrial, y entre éste y el sector agrícola,
- el mercado es insuficiente para proveer de bienes públicos, crear y/o absorber las externalidades, y regular los monopolios, y finalmente,.
- el mercado concentra los frutos del crecimiento.

A la intervención estatal, en cambio, se le atribuyeron las siguientes ventajas:

- los programas de inversión pública tienen un horizonte más amplio para crear condiciones que en el mediano y largo plazo permita elevar el crecimiento,
- la intervención estatal garantiza la producción de bienes públicos, aprovechar las externalidades y con ello reducir las discrepancias de las tasas sociales de retorno entre las inversiones públicas y privadas,
- el estado regula los monopolios y fortalece la soberanía nacional, y finalmente,
- el estado puede mejorar la distribución del ingreso.

El modelo del estado desarrollista logró convencer de las bondades contenidas en la idea política de desarrollar a los estados como potencias industriales. Ello fue un hecho importante porque muy pocos creían en su viabilidad. Esta idea ganó legitimidad y consenso en los años cincuenta y sesenta. El estado desarrollista se convirtió -como ha escrito P. Evans, 90- en una fuerza motivacional relevante que permitió inducir nuevas pautas de inversión y ahorro entre los agentes económicos.

A pesar de los defectos y dificultades de este modelo el resultado económico es que efectivamente el modelo desarrollista logró aumentar la tasa de crecimiento y acumulación, y elevar los niveles de industrialización [25].

[25] Una crítica sobre el papel del estado en la industrialización y el desarrollo se encuentra en A. Krueger su argumento gira alrededor de las "fallas del gobierno". y señala que el papel del gobierno fue en realidad una justificación ideológica de los programas de industrialización y la historia económica de los años setenta y ochenta mostró que las políticas del estado habían fracasado (Véase Krueger, 90, p. 9 y ss).

TIPOS DE DESARROLLO ECONOMICO EN EL MUNDO Y PAPEL DEL ESTADO

TIPO ⇨ / CARACTERISTICAS ⇩	**Asociativo e internamente dinámico**	**Asociativo orientado a las exportaciones**	**Asociativo/ disociativo**	**Disociativo/ capitalista de Estado**	**Disociativo/ socialista de Estado**
Tamaño y perfil de los países	Grandes de Europa y Estados Unidos	Pequeños y medios de Europa Occidental (Suiza, Holanda y Bélgica)	Países nórdicos Canada, Australia y Nueva Zelanda	Japón, Rusia zarista, Italia y algunos países semiperiféricos	URSS y países de Europa Central
Ejes dinámicos del crecimiento y obstaculos	Industria manufacturera y pesada portadoras y difusoras del progreso técnico	Restricciones de mercado interno, recursos naturales y baja densidad demográfica	Dinamismo del sector exportador primario, y posteriormente especialización industrial y exportador	Dependencia del comercio exterior industrialización acelerada	Desarrollo forzado de la industria pesada y colectivización compulsiva de la agricultura
Presencia de los sectores público y privado	Predominio del privado y Estado complementario (comparado con magnitudes 1930)	Predominio privado y Estado pequeño en la producción	Predominio privado Estado pequeño pero importante en infraestructura	Notable intervención directa e indirecta	Economía estatal dominante
Apertura al exterior	La participación del comercio exterior en el PIB no fué determinante. Ec abierta	El comercio exterior determinante. Economía protegida y luego abierta	Proteccionismo importante y luego apertura parcial	Proteccionismo y luego apertura parcial	Mercado interno decisivo y economías prácticamente cerradas
Cambio estructural	Lento pero sostenido en el largo plazo	Cambio rápido desde el atraso relativo en el s. XIX a la modernización del s. XX	Lento pero con logros decisivos en el s. XX	Rápido e intenso	Lento y desigual sectorialmente

Fuente: elaborado a partir de Senghaas (85)

Tipos de desarrollo a partir de la presión y desafío externos en una perspectiva de largo plazo. Criterios:

1. Dependió mucho del estado de desarrollo y de la dinámica interna de los factores modernizantes.
2. Fue importante el tamaño de la sociedad desafiada, en principio entre más grande la población más reducida la participación relativa de las exportaciones en el PIB. Las inversiones colocadas en el extranjero pueden tener un volumen absoluto considerable si se le compara con las exportaciones/PIB de países pequeños que puede ser relativamente significativos, pero des de el punto de vista absoluto son reducidos. Ello produce una suerte de protección natural y su incidencia sobre el dinamismo y la modernización pueden variar notablemente.
3. El momento que se toma la decisión de fortalecer la autonomía frente a las presiones externas es relevante entre más tardío más obstaculos y desniveles frente a la competencia externa, por supuesto que es una tendencia general y no una conexión inequívoca. Lo relevante en la decisión temprana o tardía es que alude a los factores que han inhibido o por el contrario impulsado el desarrollo.
4. La reacción puede ser asociativa o disociativa. La primera significa adoptar una actitud de apertura frente al desafío y orientarse hacia la econimía más desarrollada de acuerdo a la división internacional del trabajo, en un marco liberal. La segunda consiste en una estrategia que acepta el desafío, y adopta medidas mas o menos proteccionistas, para impulsar el potencial del desarrollo interno. La competencia internacional y el mercado libre no es el criterio de promoción del desarrollo.

11. El crecimiento y la calidad del Estado

La expansión del Estado

Se ha reconocido de manera unánime que el crecimiento de la participación del estado en la economía ha sido muy acelerada desde los años treinta. En cambio existen distintas interpretaciones sobre las causas que provocaron esa expansión. Entre las más mencionadas están [1]:

i) Las fallas del mercado, permanentes y temporales, que impiden o ponen en riesgo el funcionamiento y reproducción de la economía. El estado amplió su tamaño y escala de intervenciones justamente para corregir esas fallas.

Las fallas del mercado que generan un efecto acumulativo en el largo plazo que será mayor en la medida en que las restricciones económicas sean también mayores. Por ejemplo, necesidades de inversiones en la industria, en obras de infraestructura, vivienda, educación, etcétera.

ii) las restricciones estructurales y coyunturales económicas, políticas e institucionales obligan que el estado intervenga cada vez más para superarlas.

iii) Las demandas y presiones de los distintos grupos sociales. Estas presiones se ejercen por medio de distintos mecanismos como las elecciones, las luchas sindicales, y los contratos por obras públicas. Ante ellas el estado busca ampliar su capacidad de representación del interés público y se ve obligado a satisfacer las demandas de ese grupo.

iv) La habilidad de la burocracia es un factor decisivo para transformar sus poderes nominales, determinados jurídicamente, y su voluntad política, definida contractualmente en capacidad real de decisión en las distintas instancias de poder. Esa habilidad se refleja en la calidad de la administración pública medida por distintos indicadores: formación y entrenamiento del personal estatal y métodos de reclutamiento [2].

v) El poder relativo de las dependencias gubernamentales puede generar inercias burocráticas que inciden en el crecimiento del estado. Las dependencias que controlan áreas clave de la administración pública (defensa nacional, grandes

[1] Desde el punto de vista político los enfoques dominantes sobre la expansión del estado han girado alrededor de las tesis de A. Downs en sus libros An economic Theory of Democracy (57), The theory of political coalitions (67) y Publics goods and private status (71) según las cuales los partidos políticos y los burócratas juegan un papel decisivo en el crecimiento estatal. Niskanen (71) formalizó un modelo de maximización presupuestaria que mostró que el presupuesto se podría ampliar hasta el doble de lo necesario para cubrir necesidades "legítimas". Posner (74), por su parte, le dio importancia a las licencias, tarifas, contratos, etcétera, que expandían innecesariamente las actividades estatales. Finalmente, un grupo de autores atribuyó el crecimiento del estado a una función de la tecnología militar y a la rápida expansión de los gastos en defensa (Véase North, 84, p.235).

[2] La habilidad de la burocracia se concreta en el crecimiento del estado, siempre y cuando su grado de autonomía relativa le permita aplicar medidas expansionistas. Por ejemplo, nacionalizar, apropiarse de una parte relevante de la renta nacional, márgenes amplios para fijar la política fiscal y monetaria expansivas. Por supuesto que esta explicación no ocurre al margen de las anteriores, es decir, de las exigencias de la sociedad son también importantes, y el apoyo de la sociedad es necesario para alcanzar las metas estatales.

empresas públicas), pueden volverse autónomas y generar iniciativas de inversión pública que impliquen programas de gasto cuantiosos. En última instancia su influencia dependerá del peso específico (económico y político) de las dependencias, del grado de responsabilidad de que estén dotadas para tomar las iniciativas y de su capacidad para formular y aplicar políticas estatales.

En general estas interpretaciones del crecimiento del estado destacan la circularidad acumulativa que se establece entre las necesidades del desarrollo y la expansión del activismo estatal. El argumento básico es que la política de los grupos sociales de interés, incide en la ampliación de las funciones estatales. Además ponen de relieve la relación que se establece entre los ciclos políticos y el crecimiento del estado. La conclusión genérica a la que arriban estas interpretaciones es que las políticas de los grupos sociales y de la burocracia, tienden a producir una sobreintervención estatal, incluso por encima de las presiones y demandas de los grupos y las necesidades de la burocracia. Esto último de acuerdo a la llamada Ley de Parkinson y las hipótesis de Niskanen [3].

Los siguientes factores refuerzan la tendencia al crecimiento del estado:

i) no hay controles efectivos para revisar los programas públicos. Una vez que los programas se establecen, adquieren tal fuerza que no es fácil eliminarlos, revisar sus funciones originales y eventualmente desaparecerlos;

ii) la mayor complejidad de la administración pública obliga a crear aparatos burocráticos costosos sólo con el propósito de interrelacionar las distintas dependencias estatales;

iii) la intervención estatal politiza excesivamente los procesos sociales que naturalmente deberían ocurrir con intervenciones públicas mínimas y,

iv) la expansión del estado limita la iniciativa del sector privado.

De acuerdo con estas explicaciones la sociedad y el estado no están provistos de mecanismos adecuados para evaluar las intervenciones públicas. Se han sugerido los siguientes criterios para evitar la expansión ilimitada y burocrática del estado:

i) selectividad y con objetivos temporales precisos;

ii) eficiencia en el sentido de preservar los mecanismos de los precios y potenciar la expansión del mercado y,

iii) establecimiento de un ambiente socioeconómico y político lo más estable y predecible posible, en el cual la discrecionalidad de los operadores no cambie las políticas abrupta y caprichosamente.

Hipótesis sobre el crecimiento del gasto público

Las hipótesis sobre las causas de la expansión del gasto público se pueden organizar en tres grupos principales de acuerdo con el factor al cual se le atribuya mayor

[3] La ley de Parkinson sobre el crecimiento de las organizaciones públicas señala que " Un funcionario desea multiplicar sus subordinados, no sus rivales, y los funcionarios se crean trabajo mutuamente." Y la hipótesis de Niskanen similarmente postula la tendencia a la maximización de las organizaciones públicas por parte de los funcionarios (Citado por Siglitz, 88, p.219).

importancia. Primero, las relaciones con la evolución de la demanda social; segundo, las vinculadas con necesidades de oferta de bienes públicos y, tercero, las basadas en los requerimientos de la burocracia estatal [4].

Hipótesis por el lado de la demanda

Estas hipótesis se basan en la "ley de la actividad creciente del estado" formulada en 1883 por A. Wagner y actualizada en los años sesenta por varios analistas (Véase Peacock, 79).

De acuerdo a la ley de Wagner la expansión del gasto público se explica, primero, por la creciente complejidad del capitalismo industrial y la mayor presencia de los monopolios; y segundo, por el aumento de la población y de sus demandas de bienestar. Ello impone al estado un incremento continuo de su gasto público en:

- mantener el orden político y social por medio de políticas de distribución del ingreso;
- construir infraestructura básica en materia urbana, de transportes y comunicaciones y en general obra pública;
- controlar y regular los monopolios naturales y,
- fortalecer la formación del capital humano en salud, educación, vivienda, etcétera.

Cumplir con estas funciones fija un piso al gasto público. La ley de Wagner atribuye a la modernización y al crecimiento de la economía la generación de una demanda por bienes públicos creciente. El estado los ofrece a precios muy bajos o nulos, lo cual provoca un "exceso" de demanda y un crecimiento del gasto público (Véase Buchanan, 79, p. 51) [5].

Se ha criticado la "ley Wagner" por la circularidad y simplificación de su argumento explicativo. Por una parte, la demanda de bienes públicos se explica por el gasto de los consumidores, lo cual no siempre es cierto. Por otra parte, la demanda de bienes públicos no es el único factor que explica el crecimiento del gasto gubernamental, por ejemplo, las externalidades son también elementos importantes de las actividades estatales. Finalmente, las pruebas empíricas elaboradas para corroborar la hipótesis de Wagner son muy débiles(Buchanan, 79, p. 51 y 52).

[4] Existen por supuesto otros enfoques para explicar las causas del crecimiento del Estado. Lybeck (88) por ejemplo ha encontrado doce grupos de teorías o modelos: 1. La ley de Wagner por la reestructuración de la sociedad; 2. Ley de Wagner de acuerdo con la elasticidad ingreso de la demanda de los bienes y servicios públicos; 3. El efecto desplazamiento de Peacock y Wiseman; 4. El efecto Baumol de los diferenciales de productividad de los sectores público y privado y el de la inelasticidad-precio de la demanda; 5. La demanda por la redistribución del ingreso del votante medio; 6. Grupos de interés y la demanda por subsidios específicos; 7. La ilusión fiscal y las facilidades de imponer gravámenes impositivos; 8. Ciclos político-económicos y la toma de decisiones políticas; 9. Burocracia; 10. Los empleados públicos como electores y votantes; 11. El impacto de los partidos políticos; y 12. Centralización del poder y la formación de coaliciones y federaciones.

[5] Musgrave sostiene que la causa principal del crecimiento del gasto público es la utilización del presupuesto con fines distributivos y políticos por medio de su concepto de "merit wants" (Musgrave, 59).

Hipótesis por el lado de la oferta

Estas hipótesis se sustentan en el modelo de Baumol (67) de crecimiento desequilibrado de la productividad entre los sectores público y privado. De acuerdo con el modelo, en el sector privado el progreso técnico se incorpora de acuerdo con las señales de rentabilidad de las inversiones induciendo el crecimiento de la productividad. En cambio, en el sector público, dado que la rentabilidad no guía la incorporación de progreso técnico la productividad es más baja (Véase OCDE, 85, p. 131 y 132).

La menor productividad del sector público se explica -en el modelo de Baumol- porque se utiliza más mano de obra y capital que en el sector privado para producir la misma cantidad de bienes. En consecuencia, las necesidades de inversión en el sector público son mayores comparadas, lo que se traduce en necesidades crecientes de gasto público.

El "efecto Baumol" se ha criticado porque no se han encontrado evidencias empíricas que demuestren la existencia de niveles desiguales de productividad entre los sectores público y privado. Estudios comparativos recientes sobre la productividad de los dos sectores han demostrado la existencia de tasas de productividad muy similares en ambos sectores (Vickers y Yarrow, 88).

Hipótesis de la expansión de la burocracia

Estas hipótesis se sustentan en el modelo formulado por Niskanen, 71, de acuerdo con el cual se establece un "efecto de solidaridad" social, político y económico en las relaciones entre tres grupos sociales burócratas, políticos y electores en el mercado político.

El modelo supone que los tres grupos están formados por individuos que tienen un comportamiento racional y maximizan sus respectivas funciones de utilidad. Los burócratas buscan aumentar su poder en la administración pública y para ello tienen necesidad de expandir sus actividades. Los políticos están obligados hacer ofertas más ambiciosas a los electores. Finalmente, los electores son consumidores de bienes públicos que presionaran a los otros dos grupos para incrementar su bienestar individual.

En el modelo, las relaciones e intereses, complementarios y competitivos, entre los tres grupos se confrontan y resuelven en el mercado político. El resultado será siempre una presión para elevar el gasto público y las actividades del estado.

La conclusión es que la solidaridad entre los tres grupos conduce a intervenciones estatales que no elevan la eficiencia económica ni mejoran la distribución del ingreso. Ello puede dar lugar a un ciclo político que induce, aunque sea de manera intermitente al crecimiento del estado, por ejemplo en periodos electorales, muy por encima de los niveles de eficiencia económica.

Este modelo se ha criticado por basarse en supuestos individualistas y utilitaristas, que son muy simplificadores de la realidad de las democracias liberales. Las motivaciones de los tres grupos sociales del modelo no son sólo individuales y maximizadoras. Los intereses políticos y económicos de los tres grupos obedecen también a conductas sociales y escalas de valores que incluyen elementos que rebasan lo simplemente económico y político.

Políticas de expansión del estado

El crecimiento del estado en la posguerra en realidad ha sido el resultado de distintas políticas que -como señaló Shonfield- han "usado el poder público".

Las experiencias concretas ilustran con claridad lo anterior. Existe una amplia variedad de políticas, instrumentos, y estrategias de desarrollo. También son notables las diferencias institucionales, culturales y en la organización e influencia relativa de los distintos grupos de interés. Por último, las variaciones del grado de eficacia y de calidad de las políticas es significativa.

Las diferencias nacionales en la velocidad del crecimiento estatal son significativas y guardan correlación con una combinación de factores: tamaño de la economía, población, disponibilidad de recursos naturales y, organización institucional. También son diferentes para cada país las estrategias, las políticas y los modelos organizativos.

El crecimiento del estado obedece a una política por complementar y llenar vacíos que deja el mercado y el sector privado. Empero también existe una acción deliberada de la burocracia estatal por intervenir en áreas nuevas.

El tamaño del Estado

En los análisis cuantitativos sobre la intervención estatal en la economía, también se puede distinguir los puntos de vista extremos de oposición y apoyo. Algunas investigaciones concluyen que el crecimiento del estado ha generado distorsiones e inhibido el crecimiento (Peacock, 79 y OCDE, 86). En cambio, otros estudios estadísticos (Ram, 86, y Maddison, 86) muestran que hay suficientes pruebas para concluir la existencia de una significativa correlación entre el tamaño del estado y el desempeño económico en muchos países.

A pesar de lo controvertible del tema hay, sin embargo, suficientes evidencias para documentar que la expansión del estado ha permitido:

i) aumentar la formación bruta fija de capital;

ii) modificar la composición sectorial de la producción reforzando los efectos sobre la integración nacional del aparato productivo;

iii) emplear el capital en las áreas más necesitadas, generando un mayor número de empleos y,

iv) elevar la productividad global del sistema (Véase Gray, 83, Maddison, 86, Shonfield, 89 y Rati Ram, 86).

Tendencias básicas del crecimiento del gasto público

La expansión del gasto público en largo plazo es un hecho ampliamente reconocido y documentado. Su influencia en la producción, la inversión y el empleo ofrece una primera aproximación grosso modo sobre su importancia en el desempeño económico de los diferentes países. Sin embargo, el hecho controvertible ha sido la eficacia y eficiencia de las políticas de gasto. La efectividad del gobierno depende de su tamaño absoluto, del grado de intervención, de su orientación estratégica para cambiar patrones de inversión y consumo, así como de la calidad de sus intervenciones e instituciones.

La participación del gasto público en el PIB prácticamente se duplicó entre 1930 y 1980 (Véase Reynolds, 86, p. 109 y Maddison, 86, p.168). Esta tendencia se acentúa en la posguerra, y a pesar del ajuste fiscal en la década de los ochenta, especialmente intenso en los países en desarrollo, el gasto público mantuvo todavía una influencia considerable (Véase Banco Mundial, 88) [6].

En efecto el gasto público total como proporción del PIB se incrementó constantemente desde finales de los años treinta, con una fase de aceleración entre 1972-1985. En los países industrializados de 22.2% a 28.6% y en los subdesarrollados de 18.7% a 26.4 por ciento (Véase cuadro 10). En general no se ha abatido el nivel de gasto, pero si se ha conseguido frenar la tendencia histórica al aumento (Banco Mundial, 88) [7].

La inversión del sector público (gobierno central y empresas públicas) tuvo tendencias muy similares a las del gasto público. La inversión pública como proporción de la inversión total se mantuvo durante el ajuste promedio 1980-1985 en los niveles históricos de 43% para un grupo de países subdesarrollados y de 30% para una muestra de trece países desarrollados (véase el cuadro 11).

[6] El papel económico del sector público en el largo plazo tiene al menos dos fases: la del crecimiento extensivo y la del intensivo (Reynolds, 86). En la primera (entre 1850-1930) el sector público es en general pequeño, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos. La tributación tiene como base los impuestos personales, de la tierra y el comercio, y el gasto se destina al ejército, a la administración de servicios públicos, al consumo de los grupos propietarios, y sólo una pequeña proporción a fines económicos y sociales. En la fase intensiva la presencia creciente del gobierno se asocia con un acontecimiento político o económico y con el establecimiento de gobiernos o regímenes progresistas (aunque no solamente) que postulan la necesidad de implantar un control más efectivo sobre la economía.

[7] Una opinión ampliamente aceptada es que "...una innovación fundamental en las aspiraciones de la política económica postbélica fue el compromiso de hacer pleno uso de los recursos. En Estados Unidos la idea fue consagrada en la Ley del Empleo Pleno de 1946 aunque no fue puesta en aplicación por completo hasta los años sesenta. En el Reino Unido y Escandinavia el evangelio keynesiano del activismo fiscal y el compromiso primordial del empleo pleno ganaron amplia aceptación...En Francia, el objetivo se expresó de manera más dirigista, con menor insistencia explícita en el empleo pleno, pero con un compromiso previo y más fuerte de crecimiento según se expresa en su proceso de planificación. Italia y Japón no habían participado en la tradición keynesiana, pero también apuntaban a una reconstrucción rápida y ambiciosa de sus economías por medio de la acción y la intervención del gobierno siempre que fuesen necesarias. Alemania hizo mayor hincapié en la estabilidad de precios que en el sostenimiento de la demanda internacional, pero proclamó la meta de empleo pleno... mediante el crecimiento inducido por las exportaciones" (Maddison, 86, p. 182 y 183)

El déficit público comenzó a aumentar desde finales de los años treinta, pues, como es conocido, a partir de esa época se adoptó el financiamiento deficitario del gasto público, como política. Aunque retóricamente muchos gobiernos mantuvieran la idea de un presupuesto estabilizador, la experiencia estuvo muy lejana de esas declaraciones, y en la práctica las metas de crecimiento se fijaban de acuerdo con niveles de inflación y déficit públicos razonablemente manejables en un marco relativamente estable (Véase Maddison, 86, p.164). El déficit público como proporción del PIB y del gasto aumentó en el periodo 1972 a 1985 de 1.8 a 5.1 por ciento en los países industrializados y de 3.5 a 6.3 por ciento en los subdesarrollados (véase el cuadro 10). En la década de los ochenta el déficit fiscal ha aumentado, en muchos casos a pesar del ajuste al gasto. Este fenómeno fue más intenso en los países subdesarrollados de Africa y América Latina. La excepción fueron los nuevos países industrializados del sureste asiático (NPI) (véase el cuadro 5). Las necesidades de financiamiento externo como porcentaje del gasto total se elevaron en casi todo el mundo, si bien este hecho fue muy agudo para los países subdesarrollados, a excepción del los NPI.

Tendencias básicas del crecimiento de la empresa pública

La expansión de las empresas públicas E.P. muestra una tendencia ascendente en casi todo el mundo desde la posguerra hasta la década de los años setenta. Existen diferencias por países y etapas de desarrollo en cuanto a la estrategia de crecimiento, perfiles sectoriales, modalidades de la propiedad y mecanismos de control de las decisiones.

Hacia mediados de los años setenta las E.P. contribuyeron en promedio con cerca de 13% de la formación de capital; si se excluye Estados Unidos de Norteamérica, en donde esa participación es típicamente baja, el promedio excede 16%. En los países en desarrollo el promedio (27%) fue significativamente mas alto que en los países desarrollados (11%). El promedio de participación en la producción para ambos grupos de países, fue de alrededor del 9% (véase el cuadro 1).

Históricamente se puede distinguir dos fases en la participación de las E.P. en el gasto público. La etapa de las posguerra se caracteriza por un aumento sostenido que se aceleró en los años setenta. En cambio, en la década de los ochenta se comienzan a observar tendencias a la desaceleración asociadas a los procesos de ajuste y privatización. En los países de América Latina, especialmente en Argentina, Brasil, México y Venezuela un incremento muy significativo entre 1970 y 1982 (véase cuadro 2) y entre 1982 y 1987 apenas si se ha logrado frenar relativamente esa tendencia, a pesar de los procesos de privatización que bajo diversas modalidades se han aplicado en esos países. De otra parte, en los países desarrollados si bien entre 1970 y 1982 aumentó el gasto total como porcentaje del PIB el relativo a las empresas públicas se mantuvo en 1982 con referencia al del año de 1970. En el caso de los NPI ocurre un pequeño retroceso en el gasto de las E.P (véase cuadro 2).

La importancia relativa de la E.P. había sido creciente hasta 1982 año en que comenzó un ajuste que ha tendido a generar una mayor dispersión en el comportamiento de los indicadores tradicionales. En una perspectiva de mayor plazo, se encuentra que durante

la década de los setenta el peso relativo de la E.P. en los países desarrollados ha registrado pocos cambios, ya que los más destacados ocurrieron durante los años treinta y en la segunda posguerra; mientras que en los países subdesarrollados ocurrió un incremento marcado, donde los promedios de participación en la producción y en la inversión se incrementaron 4.5% y 10.5% respectivamente; estos promedios son un simple reflejo del tamaño del sector E.P. en algunos países, pero ilustra su mayor influencia cuantitativa, y no expresan obviamente las diferencias puntuales en: producción, participación por ramas de actividad, tanto en producción como en inversión, ubicación en la cadena de relaciones industriales, diferencias nacionales según grado de desarrollo (véase el cuadro 3).

Las diferencias nacionales, importantes en muchos casos, tienen diversas explicaciones genéricas: factores políticos-ideológicos pues los países con posiciones progresistas tienden a manejar un sector de EP mayor; factores coyunturales como crisis económicas y sociales, guerras civiles, lucha por la independencia, bancarrotas masivas, catástrofes naturales; por último, otros factores técnico-económicos relacionados con la sustitución de agentes, asignación eficiente de recursos, aprovechamiento de economías de escala o externas, inversión en áreas intensivas en el uso de capital, desarrollo regional, sustitución de importaciones, etcétera.

Las similitudes nacionales también pueden explicarse por medio de factores estructurales. Cuando la presencia de las EP es relativamente grande es común que los diferentes países tengan substanciales diferencias sectoriales en donde es mayor la presencia de E.P.; segundo, países con una influencia de E.P. relativamente grande en todos o en la mayoría de los sectores, frecuentemente tienen participaciones significativas en los sectores en donde la penetración de la E.P. es en promedio baja para todos los países. Estos dos factores se pueden mover en direcciones opuestas aunque puede predominar uno sobre otro; este efecto es pertinente para la explicación de la similitud de las participaciones entre países desarrollados y subdesarrollados. En estos últimos, la E.P. es más relevante en un sector, en especial el manufacturero, que en los países desarrollados. Sin embargo, los países subdesarrollados tienen también una participación relativamente importante en la producción agrícola, mientras que en los países industrializados es baja. En los países más desarrollados existe una menor participación en manufacturas que en los subdesarrollados.

La distribución sectorial de la participación de la EP tiene los siguientes rasgos:

- En la mayoría de los países la E.P. ha mantenido su participación en las industrias tradicionales hasta el año de 1982, con el control mayoritario o total: electricidad, gas, agua, comunicaciones, transporte, etcétera.. Después de ese año ha comenzado a modificarse la situación. En los NPI la flexibilidad para cambiar de las ramas tradicionales y maduras a las modernas y dinámicas ha sido mayor que en los países de América Latina.
- En muchos países, en especial los subdesarrollados, la EP tiene una participación mayoritaria en la explotación de recursos naturales: petróleo, gas natural, carbón y otros minerales. En estas ramas se concentra un porcentaje alto de la participación

estatal. Esto se explica principalmente porque se trata de actividades de alto riesgo y operación de gran tamaño, por las rentas económicas que generan en tanto monopolios naturales o técnicos, y finalmente, porque asegura el control nacional de esos recursos.

- En la industria manufacturera existen diferencias apreciables entre los países. En general la participación en este sector es menor para todos los países, aunque se puede detectar una cierta polarización en dos grupos: uno en donde la participación en la producción de manufacturas es de 10 a 25 por ciento, y otro, particularmente de países de Asia y Africa, en donde el nivel excede el 50% (véase cuadro 3).

Dentro de la industria manufacturera de los países subdesarrollados la EP tiene un peso más importante en refinación de petróleo, química, hierro y acero, equipo de transporte y textiles. En algunos casos interviene como socio en ramas moderna. En cambio, en los países desarrollados aunque también destacan las industrias tradicionales, las EP tienen un papel importante en las ramas modernas. En ambos tipos de países la participación estatal es menor en azúcar, bebidas y tabaco.

- la EP es muy importante en ramas intensivas en capital. Para los países en los cuales existe información disponible se encontró que la participación promedio en la formación de capital fue de 17%, casi el doble de lo que significa su participación promedio en el PIB (véase cuadro 3).
- el tamaño y número de la EP varían de un país a otro; hay ejemplos en los que existe un número grande de pequeñas empresas públicas, y otros, en los que la EP, por su gran tamaño en términos absolutos, se ubica entre las cinco más grandes del país, ya sea que se mida por sus ventas, valor de los activos o empleo. Esto refleja en buena medida la incidencia de la EP en industrias que requieren escalas grandes de producción y la tendencia en muchos países a combatir la EP con los grandes conglomerados. Esto es significativo porque permite un control más fácil por parte del gobierno y porque se mejora la posición relativa de la EP, en los mercados internos y externos.

Crecimiento del Estado y crecimiento económico

En este tema, como en los anteriores, las explicaciones se pueden agrupar para fines de exposición en dos grupos. El primero resalta la existencia de correlaciones positivas "fuertes" entre el grado de participación estatal y el ritmo de crecimiento económico (Reynolds, 86, Maddison 86, Cameron, 85, Ram, 89, y Otano y Villanueva, 89). El segundo, en cambio, sugiere que la intervención estatal ha inhibido tasas de expansión más elevadas en la posguerra, las cuales se habrían alcanzado si se hubiera contado con políticas fiscales y monetarias más adecuadas y menos intervencionistas. (Peacock, 79).

Dentro del primer grupo, uno de los estudios más exhaustivos (Rati Ram, 89) ha llegado a conclusiones que ratifican ese hecho. En efecto de una lista de 115 países, Ram llegó a los siguientes resultados: a) el efecto global del tamaño del gobierno en el crecimiento fue positivo en casi todos los casos, b) el efecto marginal de externalidad del tamaño del gobierno es generalmente positivo, c) comparado con el resto de la economía, la productividad de los factores en el gobierno parece ser más alta, al menos

en los años sesenta, d) en los setentas, el efecto positivo de las externalidades gubernamentales, parece ser algo mayor que antes, aunque la productividad ha tendido a disminuir. Las pruebas estadísticas de Cameron también confirman estos resultados para los países de la OCDE.

En la misma dirección apunta el trabajo de Maddison, 86, según el cual, la fuerza principal del crecimiento de la productividad en la postguerra fue la demanda alta y sostenida, tanto nacional como internacional, que indujo mayor inversión fija. En cambio, a partir de 1973 la tasa de productividad ha disminuido de manera pronunciada, señala Maddison, como consecuencia esencialmente de la debilidad de la demanda y de las políticas gubernamentales restrictivas que redujeron el crecimiento del acervo de capital, especialmente en Estados Unidos, y disminuyeron la eficiencia en la asignación de recursos (Maddison, 86, p. 158 y 159).

En el estudio de Reynolds (86), orientado a analizar el estado en países en desarrollo, y con base en una muestra estadística compuesta por doce países desarrollados y subdesarrollados, se verificó también una alta correlación entre intervención estatal y crecimiento entre los años 1960 a 1980 (Reynolds, 86, p.107). La conclusión de Reynolds es que, en los países en desarrollo elegidos muestra el desempeño económico que fue más exitoso entre más fuerte fue la presencia estatal, como lo ilustran los casos de Corea del Sur, Taiwan, Brasil, Tailandia y Malasia.

En el segundo grupo de analistas destaca el hallazgo de Mattews, quien encontró que en el caso del Reino Unido de 1955 a 1965 el efecto del gasto público sobre el crecimiento del producto fue de cero. Esto lo condujo a intentar una generalización para el resto de los países de OCDE. Empero, no pudo probar esa hipótesis, pues sólo en Japón el efecto pudo haber sido menor. En el periodo de 1965 a 1973 el mismo Reino Unido tuvo un comportamiento radicalmente distinto en cuanto al efecto del gasto sobre el PIB (Citado por Maddison, 86, p. 166 y 167). Harry Johnson, por su parte, argumentó que la correlación relevante era entre una buena política monetaria y el crecimiento con estabilidad, y no entre expansión del gasto público y crecimiento. Las pruebas empíricas presentadas por Johnson han sido claramente refutadas por Maddison (también citado por Maddison, 86, p. 167 y 168). Peacock y Cameron han sugerido que se puede sostener que en ciertos años el crecimiento del sector público afecta, vía caída en la inversión, negativamente la tasa de crecimiento del PIB y aumenta el desempleo. Sin embargo, ello ocurre como una respuesta de la política gubernamental compensatoria o anticíclica.

A continuación se examinarán algunos indicadores que ilustren el desempeño global de las economías y el papel del sector público.

En el grupo A (países industrializados) Francia, Japón y España impulsaron políticas expansionistas para maximizar sus tasas de crecimiento (Véase el cuadro 1), España comienza a partir de 1975 a seguir un patrón de crecimiento más cercano a los países de la Comunidad. En contraste, las políticas de Estados Unidos y el Reino Unido fueron menos expansionistas, lo que obedece a su posición relativa en el mundo después de los reacomodos económicos posteriores a la Segunda Guerra. Entre los factores que determinaron la posición relativa Epstein y Schor han señalado la orientación de cada

economía: hacia el mercado interno o el internacional; el papel de los bancos en el financiamiento de la inversión nacional o extranjera; el grado de independencia de los bancos centrales y, finalmente, el poder de las áreas de la administración pública para desarrollar los programas de gasto público. En ese estudio (Epstein y Schor, 88) encontraron correlaciones positivas entre el dinamismo de la política económica y el éxito del desempeño económico con la integración entre el sistema financiero y la industria, la intervención del estado (directa e indirecta) y el menor desarrollo de sus mercados financieros.

En el auge de la posguerra 1952-1972 (Epstein y Schor 88) los países más exitosos fueron aquellos que implantaron una política expansionista, acelerada acumulación y alta inflación. Sin embargo, a partir de 1972, la inflación se convirtió en una restricción para el crecimiento y se buscó, bajarla a los niveles de posguerra. En consecuencia, la política se vuelve, como tendencia general, más restrictiva aunque la inflación no cae a los niveles de 1970.

En la posguerra Francia y Japón inician procesos de reconstrucción de sus economías, especialmente vigoroso en este último, obteniendo resultados de un desempeño económico global muy superior (y en este sentido atípico) al resto de los países de la OCDE. Por su parte, España después de la Guerra Civil, comienza un crecimiento por sustitución de importaciones, con cambios menos abruptos y espectaculares hasta alcanzar un perfil propiamente industrial a mediados de los años setenta.

En el grupo B (de países semiindustrializados) Brasil, Corea y México se distinguen sin duda por el impulso expansivo de sus políticas. Los resultados en materia de estructuras industriales y perfiles exportadores son muy diferentes entre ellos. Brasil y México crecen a tasas menores y con mayor inflación que Corea. En el decenio de los ochenta estas diferencias se vuelven más notables. Corea logra mantener sus tasas promedio de crecimiento, incluso las aumenta, en tanto que Brasil se estanca, aunque no declina, y México entra en una fase clara de estancamiento y de políticas recesivas.

Para el grupo B (países semiindustrializados) dos estudios (Kagami, 90 y Otano y Villanueva, 88) usando indicadores similares a los de Epstein y Schor llegaron a conclusiones generales parecidas. En los casos de México y Brasil, a partir de los ochenta se eleva sustancialmente en relación a sus promedios históricos, y en Corea se logra estabilidad y elevado crecimiento.

En lo que se refiere al tamaño del sector público, en el grupo A, los casos de Japón y Estados Unidos son buenos puntos de contraste. Japón tiene la menor proporción de gasto público de todos los países industrializados (en parte por el pequeño gasto militar y la menor importancia del gasto social). Sin embargo se puede documentar la eficacia y la frecuencia con la cual las organizaciones públicas gubernamentales intervienen en el manejo de la economía. En lo que se refiere a Estados Unidos, en los años treinta comienza con un sector público pequeño. Empero, en la posguerra se consolida una intervención más importante pero no tradicional, en la medida en que el gasto militar y social ocupan un lugar importante, así la intervención se da más por el lado de la demanda que de la oferta. Francia, por su parte, fue el país más claramente estatista.

España a partir de la dictadura de Franco, a pesar de cierta ideología liberal, también erigió un sector público grande con el gasto público creciente.

Para el grupo B de países la política de gasto fue importante, si bien no llegó a representar en promedio sino la mitad de la participación que en el grupo A. Sin embargo, la orientación del gasto fue diferente. Las prioridades fueron infraestructura básica, empresas públicas y, en menor medida bienestar social. En los tres países el gasto total a partir de 1975 y hasta 1985 se mantuvo en los ordenes de magnitud del promedio de su respectiva región (América Latina 22% y Asia 20%). En cambio el déficit fiscal fue mayor en Brasil y México, y más moderado en Corea, cercanos a los de sus respectivas regiones, 5.1% en América Latina y 2.7% en Asia (Kagami, 90).

Las orientaciones globales de las políticas y el papel específico de las instituciones públicas variaron. En Corea ha existido, por ejemplo, un mayor pragmatismo y se aceptó la eficiencia como un imperativo. Las EP, como en general en los NPI, tienden más a dirigirse con criterios comerciales y un comportamiento menos corporativo y patrimonialista. Los mecanismos de reclutamiento de la burocracia son más firmes y exigentes, asimismo su permanencia y estabilidad son mayores frente a cambios políticos. Ello ha permitido un mayor espíritu de unidad. La combinación de esos elementos da por resultado una burocracia fuerte pero no estorbosa y una mayor continuidad de las políticas industriales. En Brasil y México, en cambio, esos no son los valores más firmes.

El modo en que las políticas de gasto influyen en el ahorro y la inversión es decisivo para el desempeño económico. En general, cuando se logra alentar altas tasas de inversión éstas se correlacionan positivamente con altas tasas de crecimiento. El contraste entre Estados Unidos y Japón y entre Corea y Brasil y México así lo revelan. Por supuesto que no sólo las políticas de ahorro e inversión son importantes; también juegan un papel crucial los arreglos institucionales y el " ethos" cultural que llevan a patrones de ahorro e inversión que estimulan el crecimiento. En Estados Unidos y América Latina existe una mayor propensión a consumir y en cambio, el nivel de ahorro comienza a subir en Europa y es importante en Japón y Corea.

El contraste de experiencias entre países industrializados y semiindustrializados muestra tres aspectos:

i) existen áreas claras de la intervención estatal que convergen en general en un cierto modelo de operación del sistema en su conjunto;

ii) existen campos específicos de divergencia en el desempeño económico, en la conformación de la estructura productiva global y en la operación y organización de las instituciones políticas estatales; y

iii) no existe un patrón único en cuanto al papel que el estado ha jugado en el desarrollo.

Tamaño y calidad del Estado

Un tema relevante sobre la intervención estatal se refiere al tamaño que el sector público debe tener, el cual se mide usualmente con indicadores como la participación del gasto público en el producto, la distribución y participación del gasto público por actividades, su influencia en la demanda y oferta agregada. En el debate sobre el intervencionismo estatal se discute cuál es el "mínimo técnico" o el tamaño "óptimo" para que el estado tenga capacidad de orientar el desarrollo eficientemente. Es difícil, sino imposible, llegar a predeterminar en términos abstractos la dimensión adecuada, porque ello depende de las características de la economía y el entorno institucional y cultural que la rodea.

Sin embargo, la pregunta relevante no es tanto su tamaño, una discusión siempre controvertida y probablemente sin respuestas normativas o positivas, cuanto la calidad de las intervenciones estatales y el lugar de la economía en la cual ocurren. La calidad del sector público, y la naturaleza distinta de sus intervenciones y objetivos es difícil de medir o cuantificar. Los criterios para evaluar su calidad son de distinta naturaleza, y no siempre cuantificables.

En la realidad la calidad de los estados varia mucho, y ello no depende sólo de factores económicos. Los estudios comparativos entre distintos países sugieren que para tamaños similares del estado, los resultados del desempeño macroeconómico pueden variar significativamente. La explicación parecería entonces localizarse en la calidad institucional del estado y la consistencia y coherencia sus políticas. Este parece ser el factor clave que explica las diferencias entre los distintos países [8].

La calidad del estado se mide en última instancia por la eficiencia de sus instituciones y políticas (North, 91) que depende básicamente de:

i) La habilidad de las élites estatales para crear e instrumentar las políticas intervencionistas. Esta habilidad depende de muchos y complejos factores. En primer lugar de la capacidad técnica de la burocracia; en segundo lugar, de la eficiencia de las instituciones y las reglas para la operación de la economía decisiva y, finalmente, de los valores y tradiciones culturales en los cuales se han formado las instituciones y destacadamente la burocracia estatal.

ii) Los esquemas organizacionales y los factores institucionales. Estos son muy relevantes para evitar en lo posible fallas en las intervenciones como: insuficiente capacitación del personal encargado de instrumentar y administrar las políticas; falta de coherencia de las medidas específicas y, finalmente, errores de información y cálculo en las previsiones financieras.

iii) El lugar que ocupe el estado en las complejas relaciones entre la economía y la sociedad. El estado no es sólo una arena en la cual compiten los grupos, también

[8] El Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1991 (91) ha llegado a conclusiones muy similares Véase en especial páginas 5 y ss.

es un protagonista estratégico en los complejos conflictos de intereses, políticas y grupos.

iv) La capacidad para distribuir entre los agentes los papeles que deben desempeñar en la economía. La eficacia de las políticas estatales depende del grado de autonomía y de centralización en la toma de decisiones, así como de la flexibilidad para responder a los cambios de los mercados y las tecnologías. El éxito de las economías mixtas depende primero, del tipo de relaciones que se establecen entre los sectores público y privado, éstas pueden ser más o menos cooperativas y competitivas; y segundo, de la velocidad a que pueden renegociar las burocracias las metas y los instrumentos. A su vez lo anterior depende del espacio disponible para que los burócratas conciban e instrumenten sus políticas, de la profesionalización (estabilidad y calidad) y el comportamiento predecible de la burocracia, y finalmente. del margen de maniobra económico del estado para reestructurar sus relaciones con los empresarios, trabajadores y otros grupos.

v) La legitimidad, consenso y autonomía estatales. Este tema abarca dos cuestiones trascendentes. Primera, la mayor autonomía no necesariamente se traduce en más legitimidad y consenso, y tampoco en más patrimonialismo y corrupción. El estado tiene una proyección más amplia, que la de su propia autonomía o legitimidad, cuando procura que sus objetivos coincidan con los de la sociedad y que la burocracia los impulse. La segunda cuestión se refiere al carácter autoritario o democrático de un régimen, lo cual no parece determinar, al menos de un modo directo, la eficacia de las intervenciones. En una sociedad autoritaria se pudiera pensar que la toma de decisiones se facilita y en la democrática todo lo contrario. El carácter del régimen es importante, pero en otros aspectos del desarrollo y no necesariamente para las decisiones económicas.

Otras cuestiones trascendentales con la autonomía estatal se refieren al tiempo que disponen los tomadores de decisiones para contener y administrar las presiones de los grupos de interés; así como a la capacidad del estado para construir una coalición política durable y estable que impulse las intervenciones modernizantes (portadoras de eficiencia y equidad) de un modo más libre y amplio (con mayor consenso y legitimidad).

No se puede esperar que cualquier contexto institucional y organizacional logre resolver las tensiones que aparecen al conciliar las políticas estatales y las demandas políticas de una sociedad con estabilidad y la legitimidad. Los modelos corporativos (Japón y Suecia) funcionan cuando su homogeneidad relativa hace más fácil la agregación. Pero esto no puede generalizarse y ni aplicarse en cualquier lugar.

Cuando se vincula en el análisis y en los procesos reales calidad y tamaño del estado se debe responder a las siguientes preguntas ¿ Cómo es posible que algunos regímenes negocien procesos políticos que permitan cambiar de un régimen a otro sin rupturas básicas? ¿ Cómo con los mismos agentes, niveles de corrupción y conflictos de intereses, pueden emerger nuevas coaliciones para reorientar las políticas, o de otro modo, por qué algunos regímenes son más proclives a las reformas que otros?

vi) La flexibilidad estatal para seleccionar áreas de intervención. Esta característica se vuelve más importante en las etapas más adelantadas del intervencionismo. La selectividad debe enfocarse dinámicamente para aplicar políticas que potencien al crecimiento e induzcan el cambio estructural. La selectividad comprende la definición de prioridades: sectores, ramas, procesos, y productos; además requiere que la burocracia aplique de manera eficiente controles y regulaciones.

vii) Finalmente, un aspecto importante para la calidad del estado es el modo en que los modelos intervencionistas pueden vincularse y operar conjuntamente con el mercado. Es decir, el estado debe ser cuidadoso y sensible para leer las señales provenientes de los mercados, justamente para juzgar la eficiencia dinámica de sus intervenciones y redefinir sus objetivos. Ello es indispensable para apoyar a las nuevas actividades y, al mismo tiempo, prevenir la sobreprotección a las maduras.

12. Contradicciones y crisis de los modelos de Estado intervencionistas

Los tres modelos intervencionistas entraron en una fase declinación, perdida de consenso y crisis hacia principios de la década de los años setenta [1]. La crisis del intervencionismo no ocurre como un fenómeno aislado, sino por el contrario en un contexto general de los notables cambios que se gestaron en la economía internacional. El entorno social y económico, que dio legitimidad y consenso al intervencionismo, fue cada vez más adverso, ello mostró de algún modo que el intervencionismo estatal en alguna de sus combinaciones históricas, por sí sólo, no era ya más una de la palancas principales para promover el crecimiento, a través de la gestión de la demanda o el impulso de grandes proyectos de inversión pública. (Véase Marquand, 88 y Hall 86, en los cuales se hace una revisión para los casos nacionales de países de Europa)

La crisis de los modelos intervencionistas ha puesto objetivamente de relieve la necesidad de contar con nuevos mecanismos de coordinación internacional de las políticas económicas, de políticas de ajuste y cambio estructural, y en general de un nuevo tipo de intervencionismo y economía mixta. Explorar, aún esquemáticamente, los rasgos y características de las crisis de los modelos intervencionistas es pertinente para esta reflexión, particularmente en un contexto económico y social de acelerado cambio, en el cual han surgido nuevas demandas que exigen también nuevas políticas (Véase Crozier, 89, Kliksberg, 89, y Maier,87).

Revisar intromisiones estatales, dar curso a la "desconfianza frente al estado", reintroducir o crear nuevas zonas mercantiles, buscar nuevas articulaciones de lo privado o lo grupal con lo público-estatal, en favor de los primeros, etcétera, como se busca o se propone hoy en prácticamente todo el mundo, alude a los ciclos intervencionistas que se han implantado en la economía. Ciertamente los ciclos están sometidos a oscilaciones que van más allá de la moda y encuentran probablemente uno de sus ejes fuertes en las peculiaridades de la crisis actual, en especial en el hecho, que recorre prácticamente todas las formaciones económicas, de que la cuestión decisiva radica en la productividad y en la oferta y no sólo en la demanda, como sucedió en 1929-1933. Consecuentemente, la reestructuración productiva, la forma o formas de organizar y dinamizar la producción, traen consigo de manera casi natural los temas relativos a la división y canalización de los esfuerzos económicos públicos y privados.

El modelo de "economía mixta" en los años cincuenta y sesenta fue colocado, al menos ideológicamente, en una senda omniabarcante que comprendía simultáneamente a la producción pública y privada y a la gestión del bienestar social. Ello ocasionó una reflexión muy limitada sobre el origen y destino de una parte de los recursos financieros con que operaba el estado y que provenían de fondos públicos. Ello hubiera obligado a

[1] Existe una amplia literatura sobre la crisis del estado intervencionista entre ella se podrían mencionar, Claus Offe, Contradicciones en el estado del Bienestar, Alianza Universidad, Madrid, 1990 , Rafael Muñoz de Bustillo (copilador) Crisis y futuro del estado de bienestar, Alianza Universidad, Madrid, 1989, Josep Picó, Teorías sobre el estado del bienestar, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1990, EURAL/Centro de Investigaciones europeo latinoamericanas, Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

una vigilancia más rigurosa en su aplicación por parte de los órganos públicos pertinentes. En este contexto quedó, parcialmente velado, el papel del mercado, cuando se argumentaba que éste no tenía mayor relevancia para la asignación de los recursos, siendo que en la práctica tenía efectiva importancia para esclarecer la compleja relación involucrada en la gestión de la economía mixta, en términos de eficiencia social y rentabilidad financiera. En parte ello se debió a que el pilar ideológico de la intervención estatal había quedado fuertemente enclavado en los pactos sociales que concibieron como indefinido el activismo estatal (Véase Gourevitch, 86 y Grouber, 88).

Hoy se comienza a reconocer, en mayor o menor grado, que hay muchas preguntas que las tradiciones nacionalizadoras o benefactoras no responden adecuadamente. Aún lo estados y los grupos vinculados al favor o la protección estatal, así como corrientes de pensamiento que parten de la necesidad histórica y estratégica de la intervención estatal para el desarrollo, se rinden todos a la evidencia de las incapacidades estatales para reorientar el crecimiento, atenuar la desigualdad o reducir el despilfarro y la corrupción público. Para empezar la propiedad estatal no es ya garantía universal ni de eficacia y ni siquiera de justicia social. Más aún como lo muestra la experiencia internacional reciente lo que tiene sentido histórico y transformador no es tanto a la propiedad cuanto la posibilidad de generar nuevas relaciones sociales que hagan factible una compatibilidad dinámica entre eficiencia económica, innovación y control público y social de la producción y distribución de bienes y servicios·[2].

Además la realidad nos ha mostrado, al margen de las ideologías, que ni el excesivo control de la economía, ni la mayor libertad contenida en el mercado serán suficientes por sí solos para restaurar la confianza entre los principales protagonistas económicos sobre un modelo único capaz de recrear el consenso y ganar la hegemonía social, más aún cuando los nuevos esquemas de reestructuración y sus correlativos pactos sociales aún no convencen sobre sus posibilidades reales para sortear la transición a lo desconocido, y más precisamente para superar la crisis. De aquí que justamente Marquan haya definido esta etapa de transición como la de la "sociedad descontrolada" (Marquand 88).

Esta mayor complejidad aconsejaría asumir una nueva óptica que coloque el acento no en los problemas que se polarizan, y cuya discusión ideológica puede ser interminable, sino en los temas concretos en los cuales podría establecerse un consenso: ¿Cómo y a través de qué mecanismos se pueden evitar las ineficiencias en la gestión estatal?, y sobre todo de ¿qué modo la sociedad civil debe intervenir para evitarlas?

[2] La revisión del intervencionismo estatal ha trascendido las fronteras de la economías mixtas de occidente y se ha extendido a los países del socialismo real, como lo ha expuesto magistralmente Alec Nove y hoy lo constatan perestroikas y reformas modernizadoras, el "modelo Universal" del socialismo soviético tiene que reconocer también los imperativos de las combinaciones, decisivas en cuanto a la naturaleza y las perspectivas del propio modelo. Por lo demás, hoy los esfuerzos del pensamiento socialista se encaminan de modo expreso a revisar e identificar las relaciones operables entre la iniciativa estatal y la no estatal, entre el dirigismo y la asignación de recursos basada en la autoridad, por un lado, y las distintas formas de usar y distribuir recursos y riqueza que emanan de formas de propiedad privada o cooperativa, para el caso no estatal (Véase Nove, 83,.y Guerra, et.al., 87).

El nuevo contexto internacional

En un contexto caracterizado por una economía internacional más global e interdependiente se produjo, paradójicamente, una erosión gradual pero sostenida de los antiguos mecanismos de coordinación internacional de la política macroeconómica, y el retiro parcial de los países industrializados de los fundamentos de la cooperación internacional creados en la posguerra. Esta fenómeno se acentuó con el correr de los años en la medida en que dos o más países se propusieron objetivos similares, en circunstancias tales que las políticas macroeconómicas y/o industriales pueden variar y tener objetivos contradictorios y aún excluyentes en el marco de la creciente competitividad y globalización. En ese contexto el estado ha recibido presiones adicionales, porque sintetiza las contradicciones entre los diferentes agentes y las instituciones, y los conflictos entre el cambio interno y el proceso de integración con la economía mundial. Esta nueva circunstancia indudablemente afectó el grado de eficacia de las políticas y de las instituciones multilaterales y de las relaciones bilaterales, cuestiones que amplificaron las dificultades para establecer o rehacer un nuevo marco internacional de cooperación. (Véase Porter 91).

En efecto, la polaridad surgida como un arreglo institucional de la posguerra comenzó en la década de los setentas a declinar, y ya en los años ochenta los signos de la inestabilidad y deterioro fueron muy claros y se generalizaron de muy diversas formas: la creciente competitividad entre países industrializados, entre éstos y los NPI, la inestabilidad financiera y monetaria que llegó a su clímax con la crisis de la deuda, y en general, se acentuó la tendencia creciente a la asimetría entre el norte y el sur dando lugar a un profundo desarrollo desigual en el mundo.

En este nuevo marco se ha comenzado a plantearse la necesidad de nuevos agrupamientos de fuerzas políticas y económicas, con nuevos esquemas de integración y de formación de bloques. Los cambios en el socialismo real han venido en los últimos meses a alterar aún más los antiguos equilibrios entre las viejas formaciones de los Estados nacionales.

El tema del intervencionismo estatal por supuesto que no ha sido ajeno a esos notables cambios. La acción y las decisiones estatales están siempre inscritas en, y condicionadas por, "contextos transnacionales" que se modifican históricamente" (Skocpol, 1985). En efecto, durante los años sesenta en casi todo el mundo no eran todavía temas relevantes la calidad de los servicios públicos del estado del bienestar, la eficiencia del sector nacionalizado de la economía, la consistencia y costos de las políticas de pleno empleo, el manejo de las política fiscal y monetaria, etcétera. Tampoco se había advertido en toda su magnitud e implicaciones del impacto adverso que la crisis económica llegaría a tener sobre la eficiencia del propio intervencionismo. De igual modo no se había desarrollado mayormente el debate sobre la democracia y la participación ciudadana en las políticas públicas y de bienestar, y en la administración de las empresas nacionalizadas. Las secuelas negativas del corporativismo no eran tampoco discutidas, en especial aquellas prácticas que evidentemente eran propiciadoras de ineficiencia y corrupción. De una manera u otra el crecimiento, la estabilidad, y el bienestar durante el auge de la posguerra

permitía disimular ciertas ineficiencias y propiciar burocratismo y a pesar de ello conservar el consenso y la legitimidad del intervencionismo.[3]

Razones de la crisis del Estado intervencionista

Las razones por las cuales los modelos intervencionistas entraron en crisis son múltiples, están fuertemente encadenadas y en consecuencia es difícil separarlas.

Sin embargo se puede decir que los arreglos económicos sobre los cuales prosperó el intervencionismo de la posguerra se agotaron en los años setenta, ello se manifestó en una tendencia al estancamiento productivo y una aceleración de la inflación, es decir, el potencial de crecimiento fue cada vez en mayor medida subutilizado. Maddison, 86, señala cuatro factores decisivos al respecto:

- el colapso bastante desordenado del sistema de tipos de cambio fijo de Brenton Woods y sus sustitución por arreglos ad hoc de monedas flotantes y por el sistema monetario europeo,
- el desgaste de las restricciones sobre los precios y el surgimiento de fuertes expectativas inflacionarias como elemento primordial en la determinación de salarios y precios,
- las varias clases de sacudidas derivadas de la multiplicación por más de diez de los precios del petróleo en el decenio de los setenta, multiplicación que se concentró en los años 1973-1974 y 1979. Esto tuvo efectos adversos sobre el nivel de precios, la balanza comercial, la relación de precios de intercambio, los problemas de ajuste estructural y la confianza del consumidor y el inversionista y,
- el debilitamiento del manejo keynesiano de la demanda en condiciones en las cuales los gobiernos enfrentan un aflojamiento espontáneo de la demanda y con presiones inflacionarias no observadas en la posguerra.

Los tres primeros cambios no fueron accidentes derivados de errores de política económica, como los neoliberales han señalado, más bien se trata de cambios con profundas raíces que en los países de occidente se han fijado permanentemente creando condiciones más adversas para reemprender el crecimiento sostenido. (Maddison, 86, p. 173 y 174)

Este es el cuadro básico en el cual se inscribió la propia crisis del intervencionismo. En el cual destacan los siguientes aspectos:

- Un cambio en las aspiraciones de la política económica. Si bien es cierto que a lo largo del auge de la posguerra no llegaron a aplicarse plenamente las reformas más

[3] Maddisson nos recuerda ese ambiente "...en libros públicados entre 1956 y 1960, Crosland (The future of socialism 56), Galbraith (The affluent society 58), Bell (The end of ideology 60) y Myrdal (Beyond the Welfare State 60) proclamaron todos la falta de importancia de las cuestiones redistributivas, la creciente armonía interna de las sociedades occidentales, el surgimiento de legítimas élites meritocráticas, etcétera. El estado benefactor estaba en su apogeo no hubo Nueva Izquierda ni renacimiento neomarxista; Hayek estaba tranquilo ante los asuntos corrientes, y Harold Macmillan decía que nunca habíamos tenido algo tan bueno, y se le creía." (Maddison 86 p.173)

radicales propuestas originalmente por Keynes, no cabe duda que la promoción del crecimiento y el pleno empleo eran sus ideas motoras. Sin embargo las políticas aplicadas al calor de la expansión fueron cada vez más puntuales, y orientados al logro del crecimiento con estabilidad macroeconómica. La política gubernamental consistió en buena medida en mantener ajustes menores a las instituciones y las políticas. (Minsky 87)

A partir de 1974 las políticas de gasto fueron todavía más cautelosas que en el pasado, aún más si se considera la agudización de la nueva situación recesivo-inflacionaria. La mayoría de los gobiernos buscaba desarrollar políticas anticíclicas para contrarrestar el efecto de las recesiones 1974-1975, aunque no lo suficiente para compensar las grandes y espontáneas fuerzas recesivas en curso. (Maddison, 86, p. 182) Los efectos presupuestarios sobre el comportamiento del PIB revelaron para los países de la OCDE, aunque desigualmente, un efecto ligeramente más expansivo del que los mismos gobiernos se proponían, aunque el resultado del desempeño económico a lo largo de la década de los setenta reflejó una política de "stop and go" y una combinación de políticas neoliberales e intervencionistas simultáneamente.

- Los conflictos distributivos implícitos en la administración de la demanda en el largo plazo. El estimulo a la demanda y el logro del pleno empleo supone necesariamente una redistribución del ingreso lo cual tiene un sesgo contra los inversionistas privados - como ya lo había señalado Kalecki en su clásico trabajo sobre los aspectos políticos del pleno empleo - en la medida en que el ingreso se transfiere a favor de los trabajadores a través del aumento de los salarios reales. Una política de esta naturaleza no se puede sostener por tiempo indefinido[4]. En efecto los capitalistas se opondrán sistemáticamente a una política de elevación de gasto para mantener el pleno empleo, de este "conflicto distributivo" surgió la noción de Kalecki de ciclo político. El estado intervencionista ha recibido presiones adicionales para resolver las contradicciones naturales que se establecen entre los diferentes agentes e instituciones, y en general, mayores dificultades para administrar la política económica[5]. En síntesis se trata de la tesis de la compresión de las ganancias (profit squeeze) desarrollada por los marxistas Glyn y Sutcilff, 72, fue uno de los factores que se atribuyen a la crisis de los modelos intervencionistas.

La conclusión evidente que se deriva desde las críticas neoliberales es que el intervencionismo había sido excesivo y muchos los controles a la economía, lo que obstaculizaba la operación fluida del sector privado. Los neoconservadores atribuyeron al intervencionismo el resurgimiento del desempleo, la inflación y la crisis fiscal, pues se argumentaba que su política económica había fallado, y por tanto era necesario, primero, su ajuste en lo fiscal y monetario, y en seguida la reducción de la participación

[4] Bhaduri ha señalado que "...hay evidencia de que varios países de OCDE enfrentaron, desde fines los años cincuenta hasta principios de los setenta, una reducción considerable en el porcentaje de ingreso que corresponde a ganancias. Japón destaca como excepción, " (Bhaduri 90 p. 287)

[5] El argumento conservador consiste en atribuir a la expansión capitalista inducida por la ampliación del consumo y el gasto público un "efecto de expulsión" de la inversión privada como el auténtico motor de crecimiento del sistema. El logro del pleno empleo, además, desplaza el poder de los inversionistas hacia los sindicatos y se relaja la "disciplina" laboral debilitando el crecimiento de la productividad.

estatal, al tiempo que se emprendía una política de cambio estructural que eliminara ineficiencias y rigideces del aparato productivo. Ello, sostuvieron, era la única posibilidad para acceder a una nueva situación de equilibrio macroeconómico. En esta argumentación se ha impuesto la ideología, y no se discute en principio como se pueden eliminar las efectivas ineficiencias de la intervención estatal, y el modo en que la sociedad civil debería intervenir para revisarlas. El énfasis fue colocado en las fallas del estado y en la necesidad de la maximización de las utilidades individuales de las empresas.

Estado versus mercado: una falsa dicotomía

La calidad de las intervenciones estatales y el desarrollo institucional del mercado son dos factores mutuamente complementarios e importantes para el desarrollo económico[6]. Desde esta perspectiva no es adecuado sobrestimar las capacidades contenidas en la prédica neoclásica de poner o alcanzar los "precios correctos" como si sólo bastara "alinear" los precios relativos para eliminar las distorsiones y fallas del mercado. El mercado no es la única vía para asignar eficientemente los recursos y eliminar las fallas del gobierno. En este punto se debe dar menor importancia al argumento neoclásico según el cual la asignación eficiente de recursos desde una perspectiva estática es el factor clave, convendría reconocer que existen otros factores para promover una asignación de recursos desde una perspectiva dinámica, aspecto indispensable para ganar ventajas comparativas.

De otra parte tampoco las intervenciones estatales indiscriminadas pueden tomarse como un criterio absoluto. La planeación de las inversiones es insuficiente por sí misma para corregir contradicciones y brechas potenciales de distinto tipo, por ejemplo, entre eficiencia y equidad, entre estabilidad macroeconómica e inflación, etcétera. Es necesario reconocer las relaciones que se establecen entre los planos macro y microeconómicos involucrados en la inversión, y los aspectos organizacionales y de incentivos para facilitar el proceso de aprendizaje de la inversión.[7]

La elección entre modelos de mercado privado, basados en la descentralización mercantil, y planeación de las inversiones sustentadas en la centralización burocrática no se puede resolver en abstracto o con un modelo general. La elección de un modelo que es un problema real que va más allá de las preferencias ideológicas debe ser enfocado casuísticamente y combinando las ventajas de ambos modelos. Algunos criterios útiles al respecto son los siguientes:

- puede haber muchas pequeñas instituciones en ciertas localidades que pueden evitar las "fallas" de los dos tipos de mecanismos (mercado y planeación), y reconciliar satisfactoriamente problemas de equidad y eficiencia.

[6] En el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial (91) se ha insistido en "Una cuestión fundamental del desarrollo es la acción recíproca entre el estado y el mercado. No se trata de una cuestión de elegir entre la intervención estatal y el laissez-faire, dicotomía popular pero falsa." p. 5

[7] Respecto a esta importate observación véase Adelman (89), Bardhan (90) y Banco Mundial (92).

- los modelos centrados en la necesidad de un estado fuerte para el logro de la industrialización en gran escala, han recibido muchas presiones y desafíos de modelos que proponen una vía descentralizada de desarrollo que permita recoger las problemáticas de los entornos regionales o locales en cuanto a sus tradiciones culturales y la preservación de la ecología. La tensión entre ambos modelos no es fácil de resolver, pues en el descentralizado la información no necesariamente es buena para implantar mecanismos de desarrollo (descentralizado) y la necesidad de la intervención de instituciones supra-locales para compensar el horizonte relativamente limitado de los pequeños grupos .[8]

Estos criterios son particularmente relevantes en países en desarrollo. La evolución el intervencionismo estatal y el desarrollo reciente de experimentos neoliberales obligan de inmediato a una reflexión sobre los límites y alcances de los modelos antes mencionados desde una perspectiva analítica que favorezca la recuperación de los aciertos y evite repetir los errores.

Ciertamente la realidad ha sido más compleja que los modelos y se ha mostrado reacia a la simplificación contenida en ellos. Tres problemas ilustran claramente esta cuestión. Primero, los programas gubernamentales de planeación de la inversión especificaron aspectos tecnológicos y de relaciones interindustriales, pero en cambio prácticamente no tomaron en consideración las especificaciones en aspectos institucionales y de comportamiento de agentes. Segundo, se desarrollaron, y mucho, las técnicas estadísticas de los modelos, pero se dijo poco sobre cómo instrumentar la inversión en la práctica. La concepción inicial de estos modelos, fue de alguna manera ingenua o voluntarista, pues se dio por sentado que cada país tendría la capacidad de diseñar sus propios mecanismos de instrumentación, y que poseían la suficiente experiencia para establecer las intervenciones y regulaciones más adecuadas. La evidencia muestra que ello no fue así, y que el desempeño económico (los éxitos y fracasos) de los países en desarrollo puede ser explicado en buena medida por la naturaleza y calidad de las intervenciones y regulaciones. Y tercero, la teoría de los modelos fue deficiente, porque se arrastraron las deficiencias desde el diseño de las proyecciones de las metas. Los referentes se hicieron y basaron en la experiencia histórica, y de las limitaciones analíticas y metodológicas en la asignación de los recursos, generalmente provenientes de los países desarrollados.

En suma, una tesis que no fue completamente asumida se refiere a que únicamente una pequeña parte del crecimiento puede ser explicada por el incremento del acervo de capital físico reproducible o por el empleo de un mayor número de trabajadores. La mayor parte del crecimiento económico parece provenir del progreso técnico, para el cual es esencial la habilidad contenida en la organización económica para utilizar más productivamente sus recursos en el tiempo.

Esa habilidad a su vez proviene de un proceso de aprendizaje para operar las nuevas oportunidades de producción de un modo más productivo, o más en general, de aprender a contender con éxito en los cambios rápidos en la estructura de la producción implícita

[8] Véase Evans (89) y Amdsen (s.f).

en el progreso industrial. (Bates, 90, y Datta-Chaudhuri, 90,) Es decir, no sólo basta con capital y tecnología, se requiere además contar con las habilidades para aprender a asimilar nuevas técnicas y como ajustarlas a las nuevas líneas de producción.

La relación entre mercado y estado es pues inexorable, porque es complementaria y forma esencial de las economías mixtas que tienen plena vigencia. La economía puede ser concebida como el arte de percibir y crear nuevos mercados, desarrollar su institucionalidad y formalizar su normatividad. La experiencia muestra que las instituciones mercantiles (de todo tipo) no se expanden automáticamente en todo lugar y tiempo. Estas instituciones son creadas en el mismo desarrollo por los agentes concretos que poseen el know how. Sin embargo los agentes (productores y comerciantes) no siempre perciben adecuadamente los distintos mercados y tecnologías que están disponibles en un espectro amplio. El estado, a través de una intervención, puede alterar esas percepciones emitiendo "señales" que el mercado no genera y de este modo mejorar el desempeño de la economía. Pero no hay un modelo universal válido, el tratamiento es forzosamente casuístico.

IV

LA REFORMA DEL ESTADO ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS

13. La reforma del Estado

Los alcances de la reforma del Estado

La reforma del estado es uno de los problemas económicos y políticos actualmente más debatidos. Los cambios por los que atraviesa el estado, y al mismo tiempo la necesidad de su reforma, responden a una necesidad "estructural" y de modificaciones a fondo, que trascienden con mucho las exigencias inmediatas de su ajuste y/o "redimensionamiento", y de las demandas y presiones de grupos o instituciones.

Sobre la reforma estatal se han desarrollado distintos enfoques y marcos conceptuales. Entre ellos existen diferencias instrumentales y valorativas. Sin embargo, la reforma es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social. A estos objetivos se les atribuye un peso específico diferente de acuerdo a los enfoques y necesidades de los distintos países.

Estas diferencias reflejan los valores, ideologías e instrumentos de los paradigmas[1]. La necesidad de la reforma parte de la propia crisis del estado, en la medida en que éste se volvió variable relevante para la operación exitosa del sistema, pero también se convirtió, en el tiempo, en una restricción.

[1] Sobre la amplia gama de posiciones véase, por ejemplo, la antología en la cual se recogen visiones desde los neomarxistas hasta los neoliberales, Varios autores, La reforma del estado. Las razones y los argumentos, Ed. IEPES, México, 1990, la "Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina", INAP, México, 1990, y la "memoria II Seminario Internacional. Redimensionamiento de la Administración Pública", INAP, México, 1991..

El problema esencial de la reforma del estado se localiza en dos interrogantes:

i) la estructura orgánica y funciones concretas que el estado reformado o nuevo estado debe asumir en el cambio desde un estado influyente en la producción y el bienestar social, hacia un estado sólo regulador eficiente que formule políticas públicas inductivas, y

ii) las estrategias para iniciar y administrar la reforma. Es decir, instrumentar las políticas que disminuyan los potenciales efectos negativos, por ejemplo, desestabilización económica e ingobernabilidad política y, maximizar los positivos, por ejemplo, cambio estructural, eficiencia y equidad.

La reforma puede ser enfocada desde dos perspectivas principales [2]:

La primera, que podríamos denominar reformista-progresista procuraría una reforma gradual para corregir las fallas de las intervenciones estatales para mejorar la eficiencia de las instituciones públicas y el intervencionismo.

La segunda, reformista-conservadora se orientaría por una disminución drástica de la intervención estatal reduciendola al mínimo indispensable.

Las dos perspectivas se distinguen además por tres aspectos:

i) el carácter de las estrategias para lograr la reforma: gradualista, radical, autoritaria, etc.

ii) la importancia relativa de los objetivos y su jerarquización: eficiencia, equidad, democratización, etc. y,

- la elección y profundidad de políticas concretas: privatización, desregulación, liberalización, etc. [3].

Crisis y reforma del Estado

No existe un consenso sobre las causas que han provocado la reforma del estado. Las explicaciones son diferentes, sin embargo tres aspectos son los más destacados [4]:

i) el estado generó fallas en sus intervenciones que se expresaron en ineficiencia económica e incumplimiento de la justicia social. Lo que se tradujo en el reclamo ciudadano para que el estado cumpla mejor sus funciones.;

[2] Marquand ha clasificado los enfoques sobre la reforma del estado desde las perspectivas neoliberal y neosocialista dependiendo del peso que se le fije al estado o al mercado en las estrategias. (Marquand ,capítulo 3, p. 63)

[3] Véase el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial que hace una reconsideración importante sobre el papel del estado en el desarrollo y hacia dónde debería orientarse su reforma (Banco Mundial, 91, p, 5 y ss.).

[4] Véanse el ya clásico e influyente trabajo sobre la crisis del estado y la crisis de gobernabilidad de S.P. Huntington y otros, The crisis of democracy: report on the governability of democracies to The Trilateral Commission, Nueva York, 1975 en especial el ensayo de Crozier, y en la misma dirección de Daniel Bell, Las contradicciones culturales del capitalismo, Alianza Editorial Mexicana, México, 1989 especialmente su capítulo VI. Y desde una perspectiva marxista el célebre libro de O' Connor, The fiscal crises of the state, St. Martin's Press, USA, 1973, Habermas, Legitimation Crises, Beacon Press, Boston, 1975, R. Muñoz de Bustillo, Crisis y futuro del Estado del Bienestar, Alianza Universidad España, 1989 y de C. Offe, Contradicciones en el Estado del Bienestar, Alianza Universidad, Madrid, 1990. Paradójicamente los diagnósticos de la izquierda y la derecha tienen similitudes, aunque obviamente sus prescripciones son radicalmente diferentes.

- el estado acumuló una "sobrecarga" de funciones, demandas y presiones económicas y políticas, que se tradujeron en enormes déficit, hiperendeudamiento, crisis de gobernabilidad, en el sentido, del que el sistema político es incapaz de tomar decisiones que resuelvan eficazmente sus tareas. La influencia de la nueva ideológica neoliberal ha jugado un papel importante en reforzar la confianza en las políticas menos intervencionistas y más librecambistas. Más aún cuando estas ideologías son asumidas por los organismos multilaterales, la banca internacional, y muchos gobiernos y, finalmente,

iii) el estado está más presionado por el nuevo entorno internacional más global, es decir, los estados se han enfrentado a una más intensa competencia comercial, financiera, productiva, y tecnológica[5].

En particular este último factor ha sido muy importante por las economías nacionales dificilmente han podido aislarse de la oleada de la globalización. En efecto, en el marco de la globalización, el estado-nación se vuelve una organización más rica y compleja, pues incorpora a millares de productores individuales, crecientemente diferenciados económica y socialmente, a organizaciones sociales más plurales, y a grandes corporaciones internacionales, industriales y financieras, que se relacionan de muchas maneras con la economía mundial. (Véase Kliksberg, 91, p. 11)

En este contexto los estados nacionales se ven irremediablemente influidos por la internacionalización de la economía, y ello les demanda la reestructuración económica y la reorganización institucional frente a las necesidades de la integración.

La globalización es un proceso que obliga a los agentes económicos de un país a seguir estrategias de desarrollo globales, en lugar de nacionales que estaban definidas por las necesidades internas. La estrategia global implica que las empresas busquen ganar ventajas competitivas mediante el aùmento de su presencia internacional. Por esto es necesaria la modernización y restructuración tecnológica, productiva, financiera y de comercialización. La tendencia a la globalización vuelve a las empresas más dependientes de las de las fuerzas económicas que operan a nivel mundial (Véase Porter, 91,) [6].

Frente a estas tendencias han surgido dos enfoques básicos sobre la reforma del estado:

i) el enfoque neoliberal asume la globalización como una exigencia de cambios en el papel del estado y la apertura comercial. Disminuir la intervención pública a través de la privatización y desregulación como medio para fortalecer las finanzas públicas. Una liberalización comercial, que revierta el proteccionismo estatal, para elevar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias. Su objetivo consistiría en establecer un marco macroeconómico estable y un crecimiento eficiente con un intervención estatal mínima y sin una estructura proteccionista fuerte. Este enfoque

[5] La crisis del Estado debe entonces ubicarse en el marco de las mutaciones que han afectado a todo el mundo por igual. Ello pone de relieve la extraordinaria complejidad del problema, y al mismo tiempo, nos previene de que esta crisis no se resuelve con opciones simplistas y reduccionistas del estilo más mercado menos estado.

[6] En este nuevo contexto de internacionalización y globalización, la dinámica del crecimiento económico sigue dependiendo de factores, estructurales y coyunturales, tales como el tamaño relativo de la economía, población, recursos naturales, financiamiento, etc.. Pero ahora lo decisivo es fortalecer la habilidad socio-económica para elevar los poderes productivos como condición para la integración a la economía mundial.

supone que el mercado y las potencias líderes tienen la suficiente capacidad para reestructurar la economía, y en cambio desestiman la capacidad de las políticas internas.

ii) el enfoque neointevrncionista asume también las dos áreas anteriores pero con diferencias significativas. La reforma no se identificaría con una reducción del gasto per se, sino más bien con su reestructuración y su asignación más eficiente; la privatización de empresas públicas sería selectiva y para concentrar los esfuerzos estatales en áreas estratégicas. La liberalización comercial, por su parte, debe ser regulada y gradual de acuerdo a la evolución de la economía interna y la de los principales socios comerciales. Este enfoque concibe el fortalecimiento de los poderes productivos internos como el asunto prioritario. La apertura y el mercado no son per se capaces de lograr la reestructuración económica.

El concepto de reforma del Estado

En un sentido amplio la reforma del estado es una estrategia para redefinir las reglas del juego y las instituciones, y cambiar las políticas e instrumentos que habían articulado el intercambio económico y político entre los grupos sociales [7].

Los cambios afectan la organización institucional, regulación y funciones de las esferas pública y privada (Starr, 89). Ello involucra:

i) los planos normativo e instrumental, es decir, los valores que se atribuyan a la reforma estatal y los instrumentos,

ii) los ritmos para implantar la reforma económica y política,

iii) la diferenciación de los objetivos depende de la pluralidad social y de la heterogeneidad económica, y

iv) los conflictos y cooperación entre los grupos ganadores y perdedores en la reforma.

Los niveles en los cuales potencialmente puede ocurrir la reforma son:

i) el sistema político: los partidos políticos, los sindicatos, los procesos electorales, procesos legislativos, etcétera,

ii) la administración pública: normas y regulaciones, instancias y organismos, impartición de justicia, etcétera,

iii) el sector público y/o o paraestatal: estrategias de desarrollo, la política económica, políticas públicas, políticas sectoriales, etcétera y,

iv) el pacto constitucional o el contrato social, en este nivel la reforma alude a su sentido más "fuerte", incluso la misma "refundación" del estado.

[7] En la opinión de Douglass North las instituciones son las reglas del juego o, más formalmente, son las restricciones planeadas por los hombres para moldear la interacción intercambio humano. En consecuencia son los incentivos humanos políticos, económicos y sociales. El cambio institucional influye en el modo en que las sociedades evolucionan a través del tiempo y entonces es una clave para el entendimiento del cambio histórica y del desempeño de las economías (North, 91, - p 3). El mismo autor sugiere separar en el análisis las reglas del juego de las estrategias para cambiarlas (p. 5).

Las estrategias reformistas

La elección de las estrategias y los medios para realizar la reforma es una cuestión decisiva para su éxito [8]. La elección depende de muchos y complejos factores: tipo de régimen político, nivel de desarrollo económico, políticas de cambio estructural, etc. (Véase al respecto el análisis comparativos de D. Senghaas, 85). Las estrategias en general combinaran soluciones de mercado y estatales.

Tres estrategias de reforma son posibles (Véase Zysman 83 y Marquand 86):

i) Una centrada en soluciones de mercado. La estrategia se origina en la sociedad. Sus objetivos son disminuir el peso y acortar las funciones del estado y, como contrapartida, aumentar significativamente los papeles de la sociedad y el mercado en el sistema.

Los arreglos sociales e institucionales, los costos y los beneficios económicos son guiados por el mercado. Las políticas públicas y sus instrumentos se les asigna un papel pasivo. Es decir, las políticas industrial, comercial, financiera, se vuelven pasivas. La distribución de responsabilidades y la concertación entre los agentes son consideradas secundarias. Las políticas de planeación del desarrollo pierden en el uiseño político y en la práctica administrativa.

Sin embargo, a pesar de la importancia atribuida al mercado, la implantación de la estrategia requiere de una administración e instrumentación de políticas estatales muy complejas, justamente para administrar los costos y beneficios de la reforma. Los naturales (políticos y económicos) de esta estrategia se expresarán en riesgos potenciales de desestabilización debidos a los cambios en la distribución del ingreso y del poder político.

ii) Una centrada en soluciones de estatales. La estrategia es promovida por la élite burocrática. Su objetivo es corregir las fallas del intervencionismo sin que necesariamente disminuyan las funciones del estado. El acento es colocado en las posibilidades de "autoreforma" del estado para refuncionalizarlo y acceder a una nueva racionalidad pública. Aunque puede ocurrir un juste del estado, se procurara conservar tanto estado como sea necesario.

En esta estrategia los aspectos políticos cobran evidentemente mayor relevancia que en la primera. El esfuerzo político es mantener un estado influyente como condición necesaria para desplegar políticas intervencionistas suficientemente fuertes como para cambiar conductas entre los distintos agentes y distribuir y asignar recursos. La estrategia demanda de una batería de políticas y de arreglos institucionales sólidos y corporativos con capacidad para sostener la autoreforma.

[8] La preocupación sobre la cuestión de las reformas en el capitalismo ocurre sobre todo en el campo del centroizquierda del pensamiento económico y social. Véase sobre la discusión de las posibilidades de las reformas dentro del capitalismo y como estrategia de su transformación radical Przeworski (90) que resume la controversia entre socialistas, socialdemócratas y keynesianos. Un estudio comparativo sobre las políticas reformistas gradualistas, autoritarias, etcétera se encuentra en R. Alford y R. Friedlan (91). Un estudio comparativo sobre los programas reformistas de la socialdemocracia europea en los ochenta se encuentra en Oskar Lafontaine 89, y A. Guerra, 87, .

Estas estrategias son únicamente posibilidades teóricas. La elección de alguna ellas es una cuestión clave para acceder o no a un nuevo estilo de intervención estatal y nueva economía mixta que propicien el logro de una mayor eficiencia global y una estructura productiva más flexible. Aspectos importantes para incrementar la capacidad de adaptación de la economía ante los cambios desfavorables y las oportunidades que también ofrece un marco externo dinámico.

En cualquiera de las estrategias, sin embargo, será necesaria una conducción gubernamental, que por sus características inherentes, visión global y de largo plazo, tiene más posibilidades para discriminar los riesgos, aprovechar oportunidades y calcular los costos inherentes a la reforma.

Desafíos de la reforma del Estado

Las dos estrategias ilustran que la reforma del estado, no puede ser enfrentada con fórmulas simplistas y reduccionistas: mercado o estado. Por lo contrario parecería recomendable asumir un enfoque y una política según los cuales no se elimina el mercado, insustituible en la asignación de los recursos, pero no se subestima al estado en sus capacidades regulatorias e inductivas.

Desde esa perspectiva la reforma implica entonces:

- un redimensionamiento del estado, es decir, un nuevo balance entre los sectores público y privado, o nueva **economía mixta**, y,
- un nuevo arreglo institucional y organizacional que permita refuncionalizar las relaciones entre los sectores público y privado a fin de potenciar al máximo su complementariedad y cooperación, o **neointervencionismo**.

Sin embargo, la reforma del estado no se debe identificar necesariamente con una estrategia para debilitar estructuralmente al estado como tampoco para su ampliación ilimitada.

En el proceso de reforma, como se dijo, el estado sufrirá indudablemente una reducción y una concentración de sus funciones. Paradójicamente ello no necesariamente se traducirá en un papel más pasivo, pues el estado debe garantizar:

- las condiciones básicas para el desarrollo, y el crecimiento económico,
- el cumplimiento de los postulados y objetivos de democratización, igualdad y justicia social,
- la soberanía nacional, en un mundo que inexorablemente estará influido por la globalización de la economía internacional.

Desde la anterior perspectiva los desafíos principales de la reforma son:

i) Generar una nueva relación entre el estado y la sociedad civil, y entre el mercado y el estado, que permita el surgimiento de nuevos esquemas de articulación entre la política y la economía que gocen de consenso, credibilidad y apoyo de los

principales grupos, para poder administrar los complejos procesos involucrados en la modernización económica y política. Es decir, deben de irse creando las condiciones para arribar a nuevos acuerdos sociales y su correspondiente red de normas legales e instituciones, indispensables para amortiguar las tensiones entre estado y sociedad civil inherentes a la reforma. Lo anterior es indispensable para el logro de un nuevo balance entre los sectores público y privado, para generar nuevos estilos de regulación económica más eficientes, y para el diseño de la nueva estrategia de desarrollo.

ii) Cambiar profundamente la asignación de los recursos del estado en dos direcciones: primero, reorientar el gasto público; y segundo, aplicar mecanismos más descentralizados, democráticos y eficientes en la asignación y toma de decisiones.

iii) Lograr una suerte de "cambio estructural", entre los viejos y los nuevos esquemas de negociación (corporativos, parlamentarios, electorales, etcétera) y los mecanismos de toma de decisiones, justamente para modificar las bases organizativas de los regímenes tradicionales de economía mixta, y específicamente, de aquellos sistemas de presiones y demandas corporativas que han inhibido la modernización. Tarea ciertamente compleja de alcanzar, primero, por las inercias políticas del sistema contenidas en sus pactos y coaliciones que en principio pueden ver amenazadas sus "cuotas de poder" y; segundo, porque los márgenes de maniobra, políticos y económicos, para satisfacer esas presiones, se han venido estrechando en los últimos años.

iv) Reasignar los recursos de los sectores tradicionales a los modernos y prometedores del cambio estructural. Esta reasignación genera conflictos evidentes entre los sectores "ganadores y perdedores" en la reforma. Ello es particularmente agudo en un contexto en el cual los recursos de todo tipo son estructuralmente limitados (Véase Zysman 83)[9].

v) Representar globalmente a los diversos grupos de interés es un reto extraordinario, pues sus objetivos y expectativas se ven modificados, y sus diferencias de todo tipo amplificadas en el curso de la reforma. Primero, porque los intereses internos y externos, en el marco de la globalización económica, pueden llegar a divergir en aspectos sustanciales (comerciales, financieros, etcétera.). Segundo, el más amplio espectro de intereses también se refleja en la burocracia estatal, y algunas áreas de la administración pública son rígidas, justo por la autonomización de la burocracia estatal, para responder con versatilidad a las nuevas necesidades.

Los niveles de la reforma económica del Estado

La reforma económica del estado incluye dos niveles básicos, el **macroeconómico** de la administración de la demanda a través de las estrategias de desarrollo y la políticas

[9] Zysman (83) ha planteado que las ventajas comparativas creadas justamente al ser creadas se vuelven competitivas. Este concepto admite la intervención gubernamental, la ventaja competitiva puede ser resultado de una ventaja absoluta inducida por la política económica del gobierno (subsidios, proteccionismo, etcétera). La ventaja competitiva puede convertirse en el tiempo en una ventaja absoluta real. La crítica neoclásica argumenta que los "ganadores" no necesitan ninguna clase de ayuda, ésto sólo es válido cuando ya son ganadores. Pero la política industrial debe inducir la creación de ganadores y no esperar que surjan espontáneamente.

económicas; y el **microeconómico** por medio de la participación en la oferta, a través, de la intervención directa en la producción por medio de las empresas públicas.

El papel del estado, después de la reforma, ciertamente sufrirá modificaciones en su tamaño y rango de funciones, pero también continuará siendo una "estructura" relevante para el funcionamiento del sistema. Su nuevo papel será distinto, pero sus objetivos y funciones deberán ser cumplidos con mayor eficiencia. El nuevo estilo de intervención estatal requerirá de esfuerzos de instrumentación más precisos, de diagnósticos más elaborados y detallados, en aspectos puntuales sobre tres aspectos:

El ajuste económico es indispensable para el logro de la estabilidad, pero simultáneamente deberán realizarse esfuerzos para elevar el crecimiento y mejorar su calidad. El éxito de las reformas de las políticas macroeconómicas dependen, no sólo de alcanzar estabilidad y crecimiento, sino también de garantizar el cumplimiento de la justicia social, a través de políticas para mejorar la distribución del ingreso a través de mecanismos fiscales y sociales. En suma es necesaria una nueva combinación de políticas de demanda y de oferta que permitan acceder a tasas de crecimiento compatibles con las necesidades acumuladas y crecientes de la población en condiciones macroeconómicas razonablemente estables.

Las políticas sectoriales dirigidas a las ramas y empresas, deben recoger los nuevos problemas, y los rápidos cambios por los cuales está atravesando una economía internacional más inestable, global y más competitiva. Las políticas promotoras del cambio estructural demandan de un marco de estabilidad, pero simultáneamente exigen la atención de nuevos frentes: escaseces de recursos básicos; flexibilización de la intervención estatal, reestructuración industrial y laboral, desarrollo y medio ambiente, y competitividad y productividad, etcétera. Las nuevas políticas deberán también ser tan desagregadas como sea necesario, justamente para arribar a diagnósticos y políticas puntuales en materia de sectores, ramas, empresas, recursos o rubros de ellos, sectores de población, etcétera.

Para ello se requeriría apoyar la producción a través de una batería de estímulos a una modernización de fondo de los comportamientos empresarial y laboral para premiar la eficiencia, económica y social, y la productividad, y de este modo mejorar la competitividad.

Los aspectos económicos vinculados a la productividad se han convertido en una variable y factor crucial de la economía del futuro próximo. La transición económica hacia una nueva economía, requerirá de una reorganización del aparato productivo, que considere a la demanda como limitante o condición del crecimiento más que su motor. Esa reestructuración demandará de un cambio tecnológico relevante que permita la elevación de la productividad, competitividad y la estabilidad a través de la incorporación y difusión del progreso técnico.

El cambio tecnológico es un factor esencial para la elevación de la productividad. Desde el punto de vista de las empresas individuales, la tecnología asumiría una gama amplia de posibilidades, pero la tendencia general parecería ser la de formar unidades

de producción más flexibles, con mayor capacidad para variar sus técnicas de producción, los procesos y los productos, para atender a los cambios más intensos en la estructura de la demanda nacional e internacional.

Las posibilidades de éxito de la reforma

Las mayores o menores posibilidades de éxito en la implantación de la reforma dependerán crucialmente de la existencia de condiciones para la construcción de un entorno institucional (proclive al cambio) y social (en el que concurran el mayor número de grupos). Ese entorno justamente se pueden desarrollar a partir de la reforma, en un sentido propiciatorio de este cambio.

El nuevo entorno debe permitir, primero, que se fortalezca la articulación entre la sociedad y el estado, segundo, que sus objetivos y sus políticas sean asumidos socialmente, es decir, que gocen de amplio consenso, y tercero, que potencie las habilidades socio-económicas para elevar los poderes productivos, por medio de un estilo (proyecto) de desarrollo más eficiente y con mayor equidad distributiva.

Esas posibilidades dependen también de la disposición y preparación de la sociedad y del estado para emprender, como se dijo, la construcción de nuevas condiciones, pero también de asumir que se trata de un proceso de aprendizaje de las nuevas reglas y del respeto de los nuevos acuerdos. (Véase Marquand 88 y Crozier 89 que sostienen que el éxito de la reforma es fruto de un conjunto de aprendizajes p. 176) [10].

Las mayores o menores oportunidades de éxito de la reforma dependen de las siguientes condiciones iniciales, aunque es evidente que pueden cambiar en el tiempo:

i) capacidad de la sociedad para tomar la iniciativa reformista, y de traducirla prácticamente en habilidades para fijar mecanismos de negociación suficientemente representativos entre los grupos de interés y el estado. Es decir, los grupos deben luchar por el establecimiento de un nuevo marco jurídico y político que primero estimule la de concertación, y luego, la cooperación entre los actores con intereses diferentes,

ii) voluntad política del propio estado y de su burocracia dirigente para la autoreforma, factor indispensable para disminuir las inercias burocráticas y centralizadoras que en principio inhiben las posibilidades de la reforma,

iii) márgenes de maniobra económicos relativamente amplios que faciliten el logro de buenos resultados (crecimiento, estabilidad, empleos, etcétera), ello es crucial especialmente en las primeras etapas de la reforma, cuando se intensifican los

[10] Una política intervencionista tradicional y defensiva que recurra solamente a medidas generales proteccionistas y subsidiadoras no será capaz de replantear los términos de un nuevo ciclo de crecimiento y sus respectivas políticas y pactos sociales. Para lograr este último objetivo se requiere, por el contrario, de impulsar la innovación la creatividad y la adaptación. Cuestiones que implican cambios micro y macroeconómicos y sociales muy complejos. Muy especialmente, un nuevo tipo de coordinación entre los sectores público y privado, es decir, una nueva economía mixta que sea capaz de reordenar los patrones de gasto y consumo, publico y privado, para cambiarlos de usos poco productivos a crecientemente productivos, y garantizar la formación de capital fijo y humano.

conflictos entre ganadores y perdedores, y la reforma requiere del más amplio apoyo social,

iv) niveles razonables de gobernabilidad de la sociedad y la economía, indispensables para la estabilidad política, económica y social del sistema. Ello es una condición crítica en una fase de transición, en la cual, los ejes ordenadores tradicionales de la política se modifican; ello obliga a los distintos agentes hacer política de una manera diferente y eventualmente puede acentuar las contradicciones y competencia entre los distintos objetivos del estado, y sobre todo entre los mismos agentes.

14. Los instrumentos y las políticas para la reforma del Estado

La reforma económica del estado ha sido instrumentada por medio de dos políticas: la privatización y la desregulación. Estas políticas son complementarias y se han aplicado en muchos casos. Las modalidades específicas y los resultados obtenidos varían mucho entre los distintos países.

La privatización

El concepto de privatización

La política de privatización tiene su raíz en la idea, según la cual el libre mercado genera un "círculo virtuoso" entre competencia, incentivos a la inversión y asignación eficiente de los recursos [1]. La privatización tiene los siguientes efectos: disminuye la presencia de los monopolios públicos y privados (ineficientes por definición), eleva la competencia económica, e incrementa la eficiencia en la asignación de recursos. (Véase Pire, 85) [2]. La competencia, asociada a la privatización, es la mejor defensa contra los monopolios y a las empresas públicas. Los monopolios públicos disminuyen la competencia y se desestimula la participación del sector privado. Las versiones más ideológicas de la privatización omiten tajantemente los objetivos de equidad y justicia social y sólo se concentran en el de la eficiencia económica.

La privatización es el instrumento para disminuir el peso de los monopolios estatales y los mecanismos de su autoreproducción económica. Esta es ciertamente una perspectiva muy simplista. El problema puede ser enfocado desde la perspectiva del "teorema fundamental de la privatización", que enfatiza dos aspectos, primero, bajo ciertas circunstancias los objetivos sociales pueden ser mejor atendidos por medio de la producción privada, en este caso la producción pública no se justifica, segundo, la producción privada puede ser incapaz de cumplir los objetivos de la política gubernamental, en este caso la producción pública sí se justifica. Por supuesto que es complejo evaluar las condiciones para decidir cuando aplicar la producción pública y cuando la privada. A pesar de esta complejidad es más realista este enfoque porque no atribuye poderes mágicos a la mera transferencia de la propiedad para la solución de problemas de eficiencia y equidad (Véase Stiglitz,90, p. 39 y 40 y Barr ,87, p. 221)

A la intervención creciente del estado se le atribuyen tres efectos:

[1] Existe una amplia literatura sobre el concepto de privatización y sus fundamentos económicos. Esta comprende desde autores que han simplificado y ofrecido una visión extremadamente ideológica del problema, por ejemplo, Pire,85, y Stuard,85, hasta análisis más serios y fundados, por ejemplo, Vernon ,87, Savas, 89, Donahue,91, Starr,89, y probablemente el más completo y riguroso Vickers y Yarrow, 89.

[2] El argumento básico es que en ausencia de competencia los monopolios propician y se aprovechan de las ganancias monopólicas cuando establecen su poder de mercado. Cuando esto ocurre, a pesar de que otras empresas sean atraídas a estos campos de inversión, no pueden entrar. En cambio la competencia obliga a los empresarios, si se propicia un clima económico competitivo, a entrar al mercado. En este sentido la competencia vuelve más eficiente la asignación de recursos, lo que se reflejará en precios más bajos.

i) restringe la participación del sector privado en la competencia porque los derechos de propiedad son ineficientes, y

ii) no hay controles efectivos para garantizar la eficiencia y el crecimiento de las empresas públicas.

A partir de lo anterior -se ha dicho- que las políticas correctivas que ha aplicado el gobierno son insuficientes por sí mismas para mejorar el desempeño de las empresas públicas y frenar su crecimiento. Por ello la única política que efectivamente puede revertir esas tendencias es la privatización entendida, primero, como una transferencia masiva de activos productivos y financieros del gobierno al sector privado, como condición para revertir el proteccionismo, la ineficiencia, y su secuela de efectos perniciosos. Y segundo, un recorte sustancial de las funciones y regulaciones que se fueron agregando al estado. La conclusión es que la privatización es la única posibilidad de que el sector privado y el mercado sustituyan al estado.

El concepto de privatización es económico y político, y tiene por supuesto implicaciones ideológicas diversas.

Económicamente, la privatización es una política que busca: una transferencia de activos desde el sector público al privado, por medio de distintos mecanismos (venta, fusión, extinción y liquidación), y crear unos derechos de propiedad más eficientes. Ambos objetivos redundarán en un redimensionamiento del sector público.

Los objetivos son:

- reducir al mínimo la presencia de los monopolios estatales en la economía, y de este modo elevar la competitividad y la eficiencia,
- cambiar a fondo las reglas de operación de una economía mixta para ampliar los campos de participación del sector privado y el mercado, creando una estructura de incentivos a las empresas,
- concentrar la política económica en los objetivos de: estabilidad macroeconómica, provisión de bienes públicos indispensables, regulación de externalidades y distribución del ingreso[3],
- transferir las responsabilidades y funciones del estado empresario y propietario a la inducción indirecta de la producción y la inversión.

Políticamente la privatización busca contrarrestar y/o revertir la centralización en la toma de decisiones, el patrimonialismo, el rentismo, y las ineficiencias en la prestación de servicios públicos.

Sus objetivos son:

- alterar el balance entre los sectores público y privado cambiando la distribución de la propiedad y la riqueza, y redefiniendo las esferas pública y privada. Ello supuestamente permitirá una participación más amplia de los ciudadanos en la toma

[3] Sobre las relaciones entre privatización y bienes públicos en sus distintas categorías véase el análisis de Savas, 89, cap. 3 p.63 y ss.)

de decisiones, una "democratización del capital", y en general una reforma del sistema político para democratizarlo, y

- alterar las condiciones de la competencia política que se estableció en las economías mixtas, para romper las coaliciones que apoyan las políticas intervencionistas por medio de presiones corporativas o rentistas.

Privatización y derechos de propiedad

El concepto y la política de privatización fueron influidos por la escuela de los derechos de propiedad [4]. Según este enfoque la principal falla de la propiedad y empresas públicas consiste en que los administradores públicos: i) no son maximizadores de los ingresos o riqueza de los propietarios porque están separados de la propiedad, ii) incurren sistemáticamente en ineficiencia económica, y iii) sus decisiones están guiadas prioritariamente por intereses políticos y secundariamente económicos.

El enfoque de los derechos de propiedad, a partir de las diferencias entre propiedad pública y privada, atribuye a las empresas públicas las siguientes características:

- persiguen objetivos no comerciales,
- reciben subsidios y transferencias del gobierno central,
- están sometidas a muchos controles gubernamentales,
- no están presionadas por la competencia y las restricciones presupuestarias, y finalmente,
- existe separación entre su administración y la propiedad.

El supuesto de la escuela de los derechos de propiedad es que los individuos son racionales y maximizadores de su utilidad. Sí existe un mayor número de individuos que estén dispuestos a velar por sus derechos de propiedad, mayor vigilancia individual se ejercerá sobre éstos (más aún cuando el derecho a la propiedad comprende otros derechos, principalmente el derecho a usar un activo, cambiarlo de forma, y transferirlo parcial o totalmente). Por el contrario, entre más diluidos y atenuados estén los derechos de propiedad, a causa de regulaciones, restricciones y propiedad pública, los individuos estarán menos motivados para mantener y preservar sus derechos de propiedad.

En consecuencia a la propiedad privada se le atribuye, como rasgo intrínseco, la capacidad para concentrar los derechos, las recompensas y los incentivos, en cambio, se dice que la propiedad pública los diluye. La escuela de los derechos de propiedad no reconoce ningún cambio fundamental en la operación de las empresas privadas como resultado de la separación entre la propiedad y la gerencia porque el mercado se encarga

[4] Un buen recuento sobre los alcances y límites de la escuela de los derechos de propiedad se encuentra en: Starr, 89, Hodgson, 88, North, 91, Gunnarsson, 90, que desatacan los aportes Alchian, De Alessi y Eckert. Por su parte Vickers y Yarrow, 88, destacan la relación de este enfoque con la privatización. J. Buchanan resalta entre los principales autores de este enfoque a Harold Demesetz y Roland Mckean, este último de la escuela de Virginia quienes iniciaron el análisis de la influencia de las estructuras de recompensa y castigo en el comportamiento individual, haciendo especial énfasis entre instituciones lucrativas y no lucrativas (Buchanan, I/90). La comparación entre los enfoques de los derechos de propiedad, la economía de los costos de transacción, la desregulación y del agente principal en la tradición del institucionalismo se encuentra Williamson, 89).

de vigilar los administradores y los obliga a entregar resultados rentables a los propietarios. En cambio en la empresa pública el anterior mecanismo no ocurre porque:

- es débil la presencia de los incentivos y castigos del mercado,
- el gobierno apoya a la burocracia de las empresas y diluye y encubre responsabilidades y,
- los ciudadanos tienen un escaso poder de vigilancia sobre las empresas públicas.

Es indudable que la propiedad tiene importancia en la eficiencia en el mercado y dentro de la empresa, principalmente por la influencia que la propiedad tiene sobre los objetivos de los dueños y la vigilancia de los administradores. Pero habría que reconocer que la propiedad pública y privada difieren en ambos aspectos. Los cambios en los derechos de propiedad afectan sobre todo la estructura de incentivos y el comportamiento de los administradores, pero no directamente la eficiencia de la empresa y o el mercado. La eficiencia depende sobre todo del ambiente competitivo y regulatorio, y no sólo o únicamente de la propiedad.

De cualquier modo es evidente que la principal conclusión que se deriva del enfoque de los derechos de propiedad es que el sector privado y el mercado hacen mejor y más eficientemente las cosas que el estado y la privatización ayuda a ello. Esta conclusión es ciertamente muy limitada porque el enfoque está basado en un modelo de comportamiento individualista y no existen evidencias empíricas consistentes que lo validen[5].

Privatización y búsqueda de la renta

La noción básica del enfoque de la búsqueda de la renta es relativamente simple[6]. Su fundamento económico es la teoría de los precios de modelos de competencia perfecta y equilibrio general, según el cual, las utilidades tienden a igualarse entre las actividades económicas, en la medida en que aparecen beneficios diferencialmente altos entre ellas, las actividades más rentables atraerán inversiones hasta el punto en que la masa de ganancias iguale a la masa que se encuentra disponible de manera general en la economía (Véase Buchanan I, 90, p. 19).

La noción de "renta" en este enfoque difiere de la tradicional de "utilidad", porque la renta está asociada a las oportunidades de ganancia que ofrece la política gubernamental y no al mecanismo típicamente neoclásico de mercado. Algunos inversionistas se inclinarán más por la búsqueda de rentas que de utilidades. Es probable y previsible que estos inversionistas busquen asegurar su acceso a "rentas escasas" a partir de su influencia política y no por mecanismos mercantiles típicos.

La búsqueda de rentas, de acuerdo a este enfoque, es propiciada por muchas políticas gubernamentales:

- licencias, contratos, obra pública, etcétera,

[5] Para una crítica del enfoque de los derechos de propiedad y la búsqueda de la renta Véase Samuels y Mercuro, 85.

[6] El origen del enfoque de búsqueda de la renta se dio en el ambiente de la escuela de la elección pública especificamente por uno de sus distinguidos miembros Gordon Tullock en su trabajo "The welfare costs of tariffs, monopolies and thefs", en Western Economic Journal, junio de 1967 y más tarde por R. Posner y Anne Krueger, esta última fue quien en realidad acuñó el término (datos proporcionados por Buchanan, I/ 90).

- empleos públicos remunerados por encima de sus equivalentes en el sector comercial,
- cabildeos que surgen de las regulaciones y reglamentaciones (proteccionismo, subsidios, créditos baratos, etcétera) que producen "recompensas" a los gestores y rentas a los agentes privados.

La existencia potencial de rentas incide en la formación de grupos de interés de distinto tipo que tenderán a formar coaliciones, generalmente a través de la formación de un sistema de presiones corporativo y de cabildeo a fin de demandar más "rentas". Este es uno de los argumentos principales que según este enfoque explica la expansión de las actividades estatales.

La presencia de los grupos buscadores de rentas afectan la competencia, la eficiencia y el crecimiento económico. El rentismo se traduce en el tiempo en una asignación mayor de recursos públicos a las actividades gubernamentales donde se originan las rentas, y puede dar lugar a desperdicio de recursos o a su mala asignación. Además los grupos con menores niveles de organización y de poder político quedan en debilidad frente a las posibilidades de obtener rentas. (Véase M. Olson, 82) Desde está óptica el enfoque de la búsqueda de la renta coloca al estado como un mero distribuidor de recursos y premios y castigos, es decir, como una organización institucional sin principios ni objetivos de gobierno y políticas de desarrollo, lo cual es por lo menos una simplificación extrema del papel del estado. En cambio pone de relieve sólo la distribución de recursos a los grupos de interés en los cuales el estado se apoya para su expansión.

El argumento derivado de la búsqueda de rentas desemboca claramente en una conclusión: en la medida en que el estado necesita de apoyo, y lo encuentra a través de conceder rentas, la administración pública tiende acrecer en tamaño y funciones y la eficiencia y competitividad comienza a declinar. Por ello la privatización es una política que sirve para recortar el rentismo y elevar la competencia (Véase Evans, 90).

No se puede negar la existencia de un fenómeno de rentismo y sus implicaciones en el patrimonialismo, prebendalismo, etcétera pero el papel del estado no se puede reducir a sólo este fenómeno y tampoco existen evidencias de que sea el principal problema u obstáculo a la modernización. El problema relevante consiste en diseñar los mecanismos más adecuados para que la sociedad vigile y el estado acate los ordenamientos legales e institucionales existentes, y si éstos últimos son ineficientes deberán reformarse y perfeccionarse. Si se enfoca el problema del rentismo desde una perspectiva que permita corregir distorsiones, justamente a partir de diagnósticos que permitan localizar los focos generadores de rentismo, entonces el enfoque puede ser útil.

Objetivos atribuidos a la privatización

En su doble sentido, político y económico, la privatización es una política ambiciosa, dotada de una gran variedad de objetivos, muchas veces contradictorios entre sí o que

significan disyuntivas. En este sentido amplio la privatización no se reduce a la implantación de una política fija o única dirigida sólo a la cancelación de funciones o transferencia de la propiedad pública, por el contrario se le concibe como proceso múltiple y dinámico que involucra otras políticas como la liberalización, la desregulación, etc.

Así entendida la privatización forma parte de una agenda de corte internacional más amplia, la del ajuste y el cambio estructural, que ha encontrado distintas expresiones nacionales, tanto en el mundo desarrollado como en el subdesarrollado.

De acuerdo a lo anterior los objetivos de la privatización son simultáneamente económicos y políticos.

En el plano económico su objetivo general es, como dijimos, elevar la eficiencia de la economía, y comprende los niveles macro y microeconómico. El objetivo macroeconómico explicito es el saneamiento de las finanzas públicas a través del ajuste fiscal y alcanzar el equilibrio presupuestario; y el objetivo microeconómico consiste en crear las condiciones adecuadas para una mejor asignación de los recursos a través de la inducción de estructuras de mercado más competitivas y un mejor sistema de incentivos.

Teóricamente un mayor nivel de competencia asociado a la desregulación, complementaría y potenciaría los beneficios atribuidos a la privatización en la medida en que propiciaría la formación de un sistema de incentivos más eficiente, y la competencia mercantil obligaría forzosamente a elevar los niveles de competitividad, en los distintos mercados (de bienes y servicios, y de capitales y de crédito). Se argumenta, desde la perspectiva privatizadora, que sin los subsidios y/o garantías del gobierno, las empresas públicas se verían obligadas a operar en forma más eficiente y orientadas a la obtención de lucros.

Sin embargo el argumento según la cual existe una relación positiva entre concurrencia-eficiencia-menores costos/precios es muy controvertible teórica y empíricamente, y hay que considerarlo con todas las reservas del caso. En general, ese círculo virtuoso sólo puede ocurrir bajo condiciones estáticas de competencia perfecta, ciertamente muy lejanas a la realidad. En efecto, las evidencias empíricas sobre los impactos positivos de los modelos de competencia perfecta son débiles. En la economía real dinámica y de competencia perfecta, los mayores niveles de eficiencia están relacionados estrechamente con la introducción, absorción y difusión del progreso técnico (Véase Taylor y Arida, 90, y Bishop y Kay, 88).

Objetivos macroeconómicos.

Los objetivos macroeconómicos expresos de la privatización son el redimensionamiento y el saneamiento financiero del gobierno.

Redimensionamiento del sector público

El objetivo más general consiste, primero, en establecer un nuevo balance entre los sectores público y privado, para de este modo disminuir el tamaño del gobierno y reducir la real o supuesta sobrecarga de funciones y demandas. Ello con un doble propósito. De una parte, que el estado, reducido después de la privatización a su mínimo, se concentre en las funciones tradicionales del estado gendarme, y además, que esas funciones las realice más eficientemente. Y de otra parte, ampliar y estimular las oportunidades de inversión al sector privado toda vez que el estado se despoja de su contenido empresarial.

Este objetivo se ha identificado con los esfuerzos por redimensionar la participación estatal en la economía y eliminar la sobrecarga (overload) de funciones. La privatización es concebida como una política que directa o indirectamente incide en:

- abatir la expansión cuantitativa de los indicadores económicos que miden la participación del estado en la economía (en la inversión, la producción, el empleo, el sector externo, etcétera),
- restringir el número de instancias y funciones de la administración pública de acuerdo las necesidades del estado sólo guardián.

Esta reducción cuantitativa del estado evidentemente que no es neutral e influye en una redefinición de las relaciones entre los sectores público y privado, y dentro del mismo estado, y procura el surgimiento de un nuevo sector público cualitativamente diferente al que le antecedió.

Saneamiento de las finanzas públicas

, El segundo objetivo más particular consiste en recortar hasta eliminar el déficit público, como requisito indispensable para el logro de la estabilidad macroeconómica (Véase Vickers y Yarrow, 88, y Marcel, 90).

La privatización tiene muchas y muy complejas implicaciones en esta materia. En efecto la situación (superávitaria o deficitaria) de las finanzas públicas refleja el comportamiento dinámico de un conjunto de variables: nivel de actividad, tasa de inflación, tipos de cambio e interés, términos de intercambio, nivel salarial, etcétera. Entonces el papel del déficit público se vuelve un factor crucial. En una primera aproximación el déficit, como es sabido, es un resultado de la insuficiencia de los ingresos corrientes para financiar un nivel dado de gasto. Este déficit puede ser convencionalmente cubierto por una combinación de medidas: reducción del gasto, aumento de los ingresos corrientes y endeudamiento interno y externo. Lo nuevo es que se concibe a la privatización como una política que permite desplegar un esfuerzo adicional a los mecanismos tradicionales, que se ha propuesto para corregir el déficit público a través del ahorro de gasto de inversión y corriente como resultado de la

desincorporación de empresas públicas, y la generación de ingresos públicos derivados de la venta de activos.

La definición de déficit público, primario o financiero, que se adopte adquiere relevancia para evaluar el eventual impacto de la privatización sobre las finanzas públicas.

Una primera definición concibe al déficit desde el punto de vista de las necesidades de financiamiento del sector público (NFSP), tiene dos características, primera, su virtud principal es mostrar los cambios en la posición deudora-acredora del gobierno con respecto a otros agentes medido en precios corrientes. Sin embargo, este indicador no es adecuado en un ambiente inflacionario porque puede subestimar el efecto del crecimiento de los precios sobre el déficit público, conduciendo en no pocas veces a un sobreaujuste fiscal cuando se proponen metas nominales elevadas de reducción del déficit; y segunda, pero su defecto más importante es que no refleja los cambios en la posición neta (patrimonial) de activos y pasivos gubernamentales en el largo plazo, ciertamente indispensable para una evaluación más adecuada y realista de los efectos de la privatización sobre las finanzas.

La definición de déficit (NFSP) podría conducir a implantar una política de privatización con tres sesgos que de entrada autolimitan las posibilidades de que el estado juegue un papel importante en el restablecimiento del crecimiento en condiciones de estabilidad:

- reducir o ajustar más allá de lo necesario el tamaño del sector público, visto desde el ángulo de cumplir con el objetivo de eliminar el déficit medido como NFSP;
- restringir o reducir el uso de la privatización a un mecanismo similar a la deuda (interna y externa) para financiar el déficit y otras actividades estatales, eliminando de este modo otros objetivos de política atribuidos a la privatización;
- limitar innecesariamente, al menos desde un punto de vista estrictamente económico, un fortalecimiento de la posesión de activos públicos para, por ejemplo, expandir la capacidad productiva y/o aumentar gastos corrientes relevantes para la economía.

Las implicaciones de la privatización como mecanismo de ajuste del déficit tiene pues implicaciones más complejas que las más inmediatas y elementales que reflejan la cuentas públicas. Entre las más importantes destacan:

i) la venta de activos públicos a través de la privatización permite obtener ingresos fiscales temporalmente, es decir, por una sola vez. Ciertamente si la magnitud de los ingresos es grande, por ejemplo de un 5% del presupuesto en un año fiscal dado, no hay duda de que impactará a la política fiscal en su conjunto (Véase Bishop y Kay,88).

ii) el impacto de esos ingresos tiene también distintas consecuencias macroeconómicas, dependiendo de como se clasifiquen esos ingresos, es decir, pudieran ser considerados, por ejemplo, como un gasto público negativo. Entonces la privatización puede ser tratada, o bien, como un mecanismo para reducir las NFSP, más que como un medio para financiar la diferencia los ingresos del sector público y los gastos, o bien, los

ingresos percibidos por la privatización pueden simplemente reducir el nivel de gasto reportado.

En los dos casos la privatización tiene implicaciones políticas para reducir los déficit públicos. Sin embargo, este mecanismo es limitado y no puede sustituir en forma alguna a la reforma fiscal, ya sea por el lado del incremento de los ingresos y/o la disminución del gasto, cuestiones que en última instancia son las únicas que pueden corregir permanentemente y estructuralmente a las finanzas públicas. La privatización, por su parte, sólo puede aliviar temporalmente el problema deficitario, pero en el mediano y largo plazos sólo tendrá efectos positivos para el presupuesto federal si las empresas privatizadas se vuelven más eficientes y rentables y no sólo dejan de gravitar negativamente en el presupuesto sino además son capaces de pagar impuestos (Hemming y Mansoor 88, p. 32).

Otros aspectos macroeconómicos asociados a la privatización que deben ser considerados son (Marcel, 90, p. 143-145):

i) Sobre el gasto público, se genera una corriente de ingreso que posibilita la expansión del gasto o bien un mejor financiamiento en el corto plazo. Con ello, es probable tener efectos expansionistas en la economía que, sin embargo, a falta de una respuesta sostenida del sector privado se diluyen.

ii) La transferencia de activos hacia el sector privado, genera una recomposición de su cartera de activos, los cual implica un desplazamiento de la inversión nueva planeada por aquella destinada a la adquisición de activos estatales (efecto "crowding out" mayor que el tradicionalmente atribuido a la política fiscal).

iii) Efecto sobre balanza de pagos en el caso de que los que adquieren las empresas son extranjeros, lo que permite incrementar en el corto plazo el ahorro (a partir del ingreso de ahorro externo). Sin embargo, la capacidad de inducir nueva inversión del exterior es limitada, pues al igual que en el caso anterior, opera un efecto sustitución,

iv) La venta de empresas por debajo de su valor implica una transferencia de recursos del sector público al sector privado nacional o extranjero. El el segundo caso, significa una fuga de recursos al exterior que limita las posibilidades de crecimiento y mejoramiento del bienestar y,

v) Se presenta un efecto negativo sobre el patrimonio estatal; la privatización genera recursos en el corto plazo pero, a mediano y largo plazo, se sufre un deterioro de la capacidad estatal de obtención de ingresos (en el caso de empresas rentables).

Las implicaciones fiscales no pueden ser analizadas en relación al momento en que se realiza la venta de la empresa en cuestión y que produce un flujo de ingreso en las finanzas públicas, sino en los subsiguientes años, en los cuales, se dejará de percibir un ingreso. Si las transacciones fueron realizadas a un precio correcto, es decir, por el valor presente de los flujos futuros del activo, no habrá impacto fiscal, y el gobierno y el sector privado simplemente estarán cambiando posiciones de activos y pasivos. Pero en la medida en que el precio al que se vendan los activos sean notoriamente bajos y los costos de la transacción relativamente altos, empeorará la situación financiera del gobierno en

el mediano plazo, con una exacerbación de la transferencia de riqueza para el exterior, en la medida en que parte de los activos sean adquiridos por inversionistas extranjeros.

La aplicación de los recursos obtenidos a través de la privatización tiene evidente importancia. Tres situaciones pueden ocurrir:

i) si los recursos se destinan principalmente para reducir el déficit a través de financiar sólo gasto corriente y pagar el servicio de la deuda, la privatización tiene efectos negativos sobre el patrimonio estatal y sobre la capacidad de éste para estimular el crecimiento y,

ii) si los recursos se canalizan para la reducción real de la deuda pública y para proyectos productivos en áreas seleccionadas, los efectos de la privatización no deben evaluarse por la disminución del patrimonio estatal, sino en la nueva capacidad estatal para impulsar el crecimiento, a través de inversiones en áreas seleccionadas.

Objetivos microeconómicos

Los objetivos microeconómicos atribuidos a la privatización son la búsqueda de la competitividad y la eficiencia. Los siguientes son los más importantes:

- elevar la eficiencia global de la economía, fortaleciendo un ambiente de competitividad y una mejor asignación microeconómica de los recursos, cuidando los aspectos referidos a las fallas del mercado, la producción de bienes públicos y las externalidades;
- disminuir el peso exagerado que llegan a alcanzar las regulaciones en especial aquellas que inciden en una elevación de la estructura de costos,
- contrarrestar el peso económico de los monopolios y su secuela de efectos perniciosos,
- advertir al sector privado de una nueva relación con el sector público, en la cual disminuya o se eliminen el proteccionismo y el rentismo y finalmente,
- estimular el fortalecimiento de un espíritu comercial en el sector de empresas públicas que conserve el estado. La privatización induce a los directores de estas empresas a que se interesen en los aspectos de productividad e innovación tecnológica, y no sólo a los referidos a la comercialización, financiamiento, subsidios y transferencias públicas.

Objetivos políticos

En el plano político sus objetivos son cumplir con los propósitos de equidad y justicia social, y la democratización y descentralización de la toma de decisiones. Los objetivos que han sido más destacados son:

- renovar la administración pública y sus instituciones para ampliar la participación de la sociedad en la toma de decisiones por medio de su descentralización y democratización;
- introducir mecanismos más eficientes en la administración de las políticas públicas que renueven las relaciones tradicionales y rígidas entre estado-mercado-sociedad, para sustituir la burocratización y centralización excesivas de muchos de los programas públicos;
- concentrar las funciones y objetivos del estado en logro de la equidad y la justicia social.

Ciertamente en el cumplimiento de estos objetivos existen conflictos de intereses. Varios ejemplos ilustran lo anterior:

- la proclama de "democratizar la propiedad del capital" al transferir por medio de la venta de acciones de la empresas públicas a los trabajadores y/o pequeños ahorradores ha tenido en la práctica un efecto más publicitario que real. El resultado efectivamente importante ha sido la concentración de los activos financieros y productivos en los grupos financieros más importantes y, en consecuencia, con mayor capacidad para aprovechar a la privatización. Ello además compite evidentemente con los propósitos de justicia social declarados y,

- la divisa de aumentar drásticamente la competencia y la eficiencia de la economía pierde importancia práctica frente a la tensión por reducir el tamaño del sector público y o sanear las finanzas públicas,

El desempeño del sector público y la privatización

La evaluación del desempeño del sector público, en los planos macro y microeconómico ha sido uno de los argumentos más importantes en los que se han basado las políticas privatizadoras menos politizadas. Sin embargo los estudios sobre el desempeño del gobierno carecen no pocas veces de defectos metodológicos y de información estadística importantes.

Desempeño del sector público, eficiencia y privatización

La privatización no se puede reducir a una genérica búsqueda de eficiencia, tiene mayor implicaciones, pero destaca la cuestión del carácter cíclico que en largo plazo ha tenido la intervención estatal en la economía. El papel de coordinación del estado en la inducción de pautas de inversión, ahorro y consumo no debe ser despreciada. La intervención directa en la producción es insustituible en tanto que agente de estructuración de industrias complejas y nuevas tecnologías.

Las áreas del sector público en las cuales se identifiquen ineficiencias deben considerarse como el punto de partida para definir objetivos (Martín 88 p.14) precisos entre los que destacan:

- Elevar la eficiencia general del sector público en términos productivos, financieros y administrativos, de asignación de recursos y de competitividad.
- Mejorar las formas de gestión, control y planeación de las actividades públicas, concentrando las actividades estatales en áreas estratégicas (de largo plazo y promotoras del cambio estructural).
- Apoyar los programas de saneamiento y fortalecimiento de las finanzas públicas por medios directos e indirectos tales como la venta de activos productivos o financieros.
- Abrir un "espacio" a la competencia con el sector privado.
- Disminuir las presiones sobre el estado de los grupos sociales corporativos (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos).

El sector público se ha convertido en un conglomerado complejo y diversificado, por esa razón es inadecuado enfocar sus problemas sólo desde la perspectiva limitada de su eficiencia. Este sería un enfoque parcial si consideramos tres aspectos más amplios: primero, la marcha del sector público (al igual que el sector privado) ha sido afectada negativamente por las condiciones más críticas de operación del sistema en su conjunto. Es decir, la crisis fiscal, el hiperendeudamiento, la rigidez del aparato administrativo público para responder a los cambios requeridos, la disposición patrimonialista de los recursos estatales, etcétera. Segundo, la eficiencia debe ser una preocupación global (pública y privada) que permita mejorar niveles de competitividad externa y racionalizar su funcionamiento interno (Martín 88 p. 1). Y tercero, que las intervenciones públicas tienen objetivos más amplios que los del sector privado, y algunos de ellos no, pueden ser evaluados con criterios tradicionales de eficiencia.

En la década de los setenta las propuestas correctivas tradicionales sobre el sector estatal destacaban:

- mejorar los procedimientos gerenciales y administrativos,
- una batería de reformas en áreas tales como: controles gubernamentales sobre las iniciativas empresariales de las entidades públicas, políticas más adecuadas en materias de precios de insumos y de precios de bienes y servicios ofrecidos, fijar metas razonables a las tasas de retorno de las inversiones públicas, programas adecuados y realistas de financiamiento de las inversiones y, finalmente,
- programas de desinversión de ciertas empresas bien elegidas.

Mecanismos para la privatización

Los procesos reales de privatización que se han instrumentado en el pasado reciente, en distintas partes del mundo, no se han dado bajo el manto de un sólo patrón, pero el mecanismo obviamente más importante ha sido la venta de activos (intercambio de activos financieros privados por activos productivos públicos) bajo distintas modalidades.

El instrumento más importante para lleva a cabo la privatización ha sido indudablemente la transferencia de activos bajo distintas modalidades entre las que destacan:

- venta total de activos de las empresas en las cuales el estado es el único propietario;
- venta total de activos de las empresas en las cuales el estado es socio mayoritario;
- venta parcial de activos de las empresas en las cuales el estado es propietario único o socio mayoritario o minoritario, es decir, el estado puede mantener una participación minoritaria;

Otras posibilidades de transferir activos sin mediación de operaciones de compraventa aunque han tenido poca importancia son:

- extinción o disolución de empresas, muchas de las cuales sólo existieron formalmente;
- liquidación de empresas sin viabilidad económica ni justificación social;
- transferencia de empresas a otros niveles de gobierno, organizaciones sociales, etcétera.

La venta de activos puede estar orientada para favorecer los intereses de los empresarios nacionales, o de los extranjeros, o de los trabajadores, o a una combinación de esos tres grupos, lo cual se reflejará en la estructura de la propiedad accionaria después de la privatización.

La venta o transferencia de activos en alguna de las anteriores modalidades y con los distintos objetivos que se le puedan asignar puede ocurrir a través de distintos mecanismos dependiendo del tipo de empresa a privatizar:

- colocar las acciones en el mercado valores cuando las empresas objeto de privatización coticen en la bolsa, es decir, oferta de acciones a un precio fijo, generalmente en una secuencia de operaciones parciales en las bolsas de valores;
- licitación pública a través de convocatorias públicas a través de mecanismos bancarios tradicionales en operaciones de compraventa por licitación pública;
- negociación directa entre el gobierno representado a través de comisiones ad hoc y los grupos de inversionistas privados nacionales y extranjeros.

Estos mecanismos para llevar a la práctica la privatización han sido las más comunes e importantes, y ciertamente los más controvertibles porque su puesta en práctica dista mucho de ser trasparente y congruente con sus objetivos declarados, positivos y normativos.

Implicaciones de la privatización

Los riesgos asociados a la transferencia de activos pueden ser significativos y no deben ser despreciados. Entre ellos se podrían destacar:

- la posible subvaluación de los activos públicos, más aún si la privatización se realiza de prisa y en condiciones de una recesión económica;
- la reconcentración de activos en un grupo reducidos de empresarios;

- que los bancos estatales, u otros mecanismos de financiamiento gubernamental sustituyan a los mecanismos privados (Martín 88 p. 16).
- desaparición de empresas públicas que son claramente promotoras del cambio estructural e indispensables para el cumplimiento de la justicia social.

El cumplimiento exitoso de los objetivos de la privatización depende en buena medida del propio manejo gubernamental del proceso, cuidando otros aspectos no relacionados directamente con las operaciones de transferencia. Es decir, el estado debe contar con un aparato administrativo dotado de una gran capacidad de administración, con el propósito de: crear condiciones macroeconómicas favorables, promover la competencia, regular los monopolios, manejar adecuadamente las empresas que permanecen en manos del estado, transparencia en los procesos de privatización. Todo ello, paradójicamente, requiere de un fortalecimiento del estado, y sobre todo, de su capacidad rectora (Shirley, 88, p.33).

Desregulación

A la desregulación se le asigna un papel de primera importancia para el logro de la reforma del estado y en especial de la privatización. La desregulación es una política aislada, por el contrario debe desarrollarse simultáneamente con la privatización y la liberalización. La desregulación, a diferencia de la privatización que coloca el acento en la transferencia de la propiedad, centra sus objetivos en la generación de un ambiente económico ampliamente competitivo en los sectores público y privado. La desregulación ha surgido como una respuesta a las regulaciones implantadas a lo largo del desarrollo económico de la posguerra, y que algunos juzgan que se han convertido en una carga excesiva y quedan bajo el control de los grupos de interés [7].

La definición más aceptada de regulación asume que el libre mercado requiere de apuntalamientos normativos para su operación eficiente. La regulación se concibe como una interferencia en aquellas actividades, justamente las sujetas a regulación, que deben ser regidas, alteradas, controladas y guiadas, pero esas actividades no deben por supuesto ser canceladas por las mismas regulaciones. En este sentido las regulaciones son un conjunto de interferencias externas a las actividades económicas. Están constituidas por reglamentos y normas sancionadas por el derecho y, en consecuencia, no forman parte propiamente de las actividades económicas reguladas, pero la regulación tampoco se reduce solamente a la reglamentación. (Véase para la distinción entre regulación y reglamentación Crozier, 89, p. 103) La definición más general de regulación es entonces la política que la administración pública implanta para restringir

[7] Uno de los autores que con mayor rigor ha planteado el significado e impacto de las regulaciones en la economía moderna es Marcur Olson. Para este autor las regulaciones son un proceso complejo no atribuible sólo al "maquiavelismo" de la burocracia. La mayor diferenciación económica y social del sistema ha dado lugar a funciones más complejas y amplias del gobierno y una red de regulaciones más densa, si se le compara con el capitalismo del siglo XIX. Al mismo tiempo los grupos de interés (las coaliciones distributivas en la terminología de Olson) han desarrollado mecanismos y relaciones también más complejas con la administración pública. La tesis de Olson es que los grupos de interés usan su poder de "cabildeo" para influir en las políticas del gobierno o su poder de colusión para aumentar el "poder de mercado" de las firmas. En ese sentido su propuesta es que las regulaciones deben disminuir para elevar la competencia.

y vigilar una actividad privada con respecto a una regla prescrita en el interés público. Los instrumentos regulatorios pueden ser: directos (empresas públicas, derecho consuetudinario y reglas administrativas, o indirectos o por incentivos, subsidios, transferencias, e impuestos. Las razones que justifican las regulaciones son: corregir actividades deseables pero que funcionan mal, restringir y/o prohibir actividades indeseables, controlar resultados no deseados en actividades indispensables, cuando la competencia está en riesgo de desaparecer, existe pero funciona mal por imperfecciones, y finalmente, existe competencia pero otras políticas se le oponen. (Véase Mitnick, 89, p. 22 y ss. y OCDE, 85, p. 223 y ss.)

A la regulación se le atribuye que mantenga elevados los precios de los bienes y servicios sujetos a regulación, especialmente en donde ésta es más intensa: transportes, comunicaciones, seguros, etcétera, a pesar de que los objetivos originales de las regulaciones consistan en la protección de los consumidores. (Véase Posner, 74)

La desregulación consiste pues en un conjunto de medidas para introducir o ampliar prácticas más competitivas en mercados configurados como monopolios legales, o en aquellos que constituyen monopolios técnicos. Ello se puede lograr a través de: la simplificación de los reglamentos regulatorios y, de que la administración pública deposite la confianza en los agentes privados. El argumento de fondo de las políticas de desregulación es que la competencia promueve la eficiencia productiva y una más adecuada asignación de recursos. En efecto se afirma que la competencia en el mercado de bienes pone a flote los niveles reales de ineficiencia de una empresa o grupo de ellas, incluso con el riesgo de quiebra; y la competencia en el mercado de capitales significa una posibilidad para restaurar la eficiencia (Martín, 88, p.18).

Los objetivos de los programas de desregulación promotores de la competencia son:

- eliminar o minimizar las barreras a la entrada como condición sine qua non para elevar la competencia entre los mercados y, de este modo combatir permanentemente estructuras de mercado adversas a la competencia.
- posibilitar un libre acceso en los mercados interno y externo.
- simplificar aquellos procesos administrativos que por su densa complejidad son costosos o inhibidores de la iniciativa empresarial, en especial para los pequeños o medianos establecimientos económicos;
- depositar la confianza, por parte de la autoridad, en el público ya como individuos o asociados;
- propiciar entre la a ciudadanía la organización de instituciones de la sociedad civil con la participación y control directo por parte de los interesados, tales como las asociaciones de consumidores, usuarios de servicios colectivos, etcétera.

Las bondades contenidas en estos objetivos no deben, sin embargo, conducir a una identificación simplista de la desregulación con el retorno al *laissez faire*. Más que el abandono total de la regulación estatal sobre la economía (Mateo 88), lo pertinente es buscar una readecuación del marco regulatorio, para clarificar las condiciones de funcionamiento de los mercados y facilitar la concurrencia, para acceder a un nuevo diseño de los mecanismos de regulación que armonice los intereses públicos y privados.

A luz de las primeras experiencias sobre desregulación, algunas investigaciones (Domberger y Piggott, 86, citados por Martin , 88,) concluyen que estas políticas ejercen un efecto mayor sobre la eficiencia que la misma privatización. En efecto el desempeño empresarial público y privado, con un nuevo marco de regulación, se encontrará con nuevas oportunidades, pero también con desafíos y restricciones de las nuevas reglas de los mercados de producto y trabajo más desregulados y más competitivos. El riesgo potencial a la quiebra de las empresas puede en el nuevo contexto de competencia cumplirse en la realidad.

Los efectos más importantes de las políticas combinadas de desregulación y privatización sobre la economía son:

- Dependiendo de la estructura de mercado el efecto sobre los precios una vez que se privatiza una empresa es distinto. En primer término, parece producirse un alza de precios al ser transferida la empresa a particulares, esto generado por la existencia de subsidios que desaparecen al realizarse la operación. En segundo lugar, en condiciones monopólicas u oligopólicas puede producirse un incremento de precios (en EE.UU la liberalización del gas significó un aumento de 124% en el precio), a menos que sea formulado un nuevo marco jurídico que establezca controles sobre el mercado (British Telecom y ATT-BELL). Finalmente, puede ocurrir descenso de precios si la privatización conduce a una mayor competencia (Mateo, 88, p. 72-73).
- No existe una evidencia contundente que indique que la calidad y eficiencia de los bienes y servicios postprivatización y desregulación en la mayoría de los casos haya sido mejor. Más bien, se han producido elementos favorables y desfavorables. En el caso del transporte aéreo en EE.UU, la expansión de la oferta y la reducción de precios y costos constituyen elementos positivos que, sin embargo, no compensan del todo la reducción en los márgenes de seguridad y los retrasos en los vuelos producto de la disminución de inversiones y la mayor carga de trabajo sobre el personal (sin embargo, no se ha demostrado que haya sido necesariamente la liberalización la causante de estos problemas).

En las telecomunicaciones, la ruptura del monopolio en los EE.UU generó una pérdida de coordinación entre las diversas unidades encargadas del servicio telefónico, en perjuicio del usuario (Ibid, 73-75).

- No existen evidencias claras de que el tipo de propiedad -pública o privada- sea el aspecto relevante en el logro de la eficiencia, se trata más bien de la relación entre propiedad en general y competencia, es decir la eficiencia y la mayor competencia no es un imperativo sólo para el sector público sino también para el privado.
- No hay una clara relación entre privatización y desregulación con respecto a la reanudación del crecimiento. Se señala que para el caso de Estados Unidos, solo un 25% de los empleos generados entre 1976-1987 se debe al efecto directo de la desregulación, debiendo considerarse además que la mayoría de esos empleos se encuentra en niveles inferiores de retribución. Las estimaciones existentes indican que el efecto sobre el PIB de ese país supone menos de 1%. En cambio, en Italia se presentó en 1986 un crecimiento de 2.8% con inflación de 4.2%, debido en alguna

medida a las desnacionalizaciones ocurridas y a las desregulaciones llevadas a cabo y que se piensa han tenido efecto positivo sobre la actividad empresarial y ha fomentado la canalización del ahorro privado a la inversión (Mateo (88) 82-84).

La reforma del estado no debería identificarse sólo con la privatización y la desregulación. La reforma está marcada por una insatisfacción más o menos generalizada con la actual estructura estatal, con la manera como se prestan los servicios sociales básicos y con las muchas interferencias de la política (de los políticos) en la toma de decisiones de los administradores de las empresas dentro del propio sector público. En general, esto se concreta en la disposición patrimonialista de los recursos estatales, de un lado, y de otro en el amplio margen de discrecionalidad de que gozan los funcionarios para prohibir o permitir, reglamentar o desreglamentar, privatizar o estatizar, sin sujetarse ni a criterios objetivos ni al control ciudadano a través de leyes e instituciones. En rigor, lo que esta perspectiva pone en el centro es una reforma del estado, o la redefinición de los perfiles básicos del estado democrático moderno (social y de derecho).

La toma de decisiones en la privatización y la desregulación

La toma de decisiones es un tema cruci.. . en la definición del tipo específico de políticas de privatización y desregulación que se van a seleccionar y adoptar. Para ello se requiere contar con criterios bien definidos y delimitados que sirvan de referencias básicas para la aplicación de las políticas.

Un primer criterio consiste en distinguir entre intervenciones estatales exitosas y fallidas. Ello permitiría fijar objetivos a las nuevas intervenciones, incluidas la privatización y desregulación, con el propósito claro de cubrir las fallas del mercado (bien definidas y localizadas) y al mismo tiempo se minimizan las fallas atribuidas a las intervenciones o regulaciones. Este criterio no sería un modelo general, es simplemente una propuesta pragmática y casuística, pero viable que, en principio, puede permitir efectivamente encarar las deficiencias del sistema derivadas de las fallas del mercado y del gobierno.

Un segundo criterio se refiere a la selección de las áreas y empresas que deben ser privatizadas y/o desreguladas.

Existen dos grupos principales:

Primero, un grupo de empresas que no representan muchas dificultades para ser privatizadas tales como:

- empresas en las cuales el mercado está funcionando bien o lo pueden hacer si se eliminan regulaciones que lo impiden. Es bastante claro que en cualquier latitud el estado gana muy poco si maneja lavanderías, hoteles, etcétera, y en cambio, si tiene muchas desventajas.
- algunas empresas grandes ubicadas en áreas importantes de la economía sobreexpuestas a la competencia internacional, en ellas el estado debería disminuir

su presencia a un nivel reducido, justo para permitir que esa empresa desarrolle programas propiamente empresariales de cara a la competencia internacional.

Segundo, un grupo de empresas en las cuales es más difícil para tomar decisiones tales como:

- empresas en las cuales las fallas del mercado no son triviales y comprenden problemas de monopolios, bienes públicos, e información. En cada uno de estos casos, hay un conflicto entre la falla del mercado y la inevitable debilidad de la una intervención regulatoria para bloquearla. La respuesta, cuando sea posible, consiste en encontrar un mecanismo para lograr que los mercados funcionen a favor de las fuerzas del mercado y no en contra de ellas.
- empresas monopólicas por la existencia de una disposición gubernamental, el procedimiento más claro es eliminarla. Sin embargo no siempre es así, pues el monopolio puede deberse a otras razones, por ejemplo técnicas de integración vertical, en este caso algunas áreas de un monopolio pueden ser expuestas a la competencia, y producir una desintegración vertical.
- monopolios inevitables, en estos casos los mecanismos de las franquicias y concesiones puede limitar temporalmente su existencia y revisar las razones para renovar esas franquicias.
- en empresas proveedoras de bienes públicos la participación pública se debe preservar, aunque se pueden consecionar la provisión de estos bienes al sector privado para ganar competitividad y elevar la calidad de los servicios en agua, recolección de basura, etcétera.

Dos condiciones más deben considerarse para determinar si procede o no la privatización en algunas de las áreas. Primera. la existencia de una empresa pública muy similar a alguna de las existentes en el sector privado, justamente para generar un efectiva competencia en la provisión de los bienes y servicios; y segunda, garantizar la provisión de bienes y servicios por parte de las empresas privatizadas en rubros no rentables, por ejemplo, telefonía rural, y tener la capacidad gubernamental para vigilar su cumplimiento.

Es evidente que existe una tensión real entre las fallas del mercado y las regulaciones estatales que va más allá del simplismo de atribuirle todas las virtudes a la empresa privada y negárselas a la pública. En la práctica la instrumentación de políticas es un ejercicio complejo cuyo objetivo debe consistir en minimizar las fallas del sistema. Esta óptica es más constructiva, que las políticas extremistas, porque es plausible delimitar las áreas de participación entre los sectores público y privado. Ello podría generar una reforma del estado, para reconstruir tanto como sea posible la organización de las actividades del sector público que obligaran al sector privado a ser más eficiente fijando objetivos específicos posibles, regulaciones (incentivos y penalizaciones) claras y transparente, y presiones para elevar la competencia.

Límites y alcances de la privatización y la desregulación como instrumentos para la reforma del Estado

La privatización, la desregulación y la liberalización no son políticas globales, generalizables y aplicables en toda circunstancia y momento, por el contrario, son políticas que deben diseñarse e instrumentarse de acuerdo a:

- el tipo y calidad de la organización institucional del estado,
- los arreglos institucionales y balance existente entre los sectores público y privado y,
- el grado de desarrollo económico.

Estas políticas deberían ubicarse en una perspectiva más realista y modesta, acotadas a objetivos específicos. En este sentido son políticas que requieren ubicarse en el marco global de la reforma del estado. Algunos de los componentes de ese marco son:

- desarrollar un tratamiento prácticamente casuístico, y seguramente gradual, para instrumentar aquellas medidas prácticas que se adapten eficientemente a cada caso y circunstancia, y no es entonces un enfoque globalizador;
- contar con esquemas de evaluación macro y microeconómico, que permitan distinguir entre áreas y/o empresas que deben de ser privatizadas, desreguladas y liberalizadas, y aquellas intervenciones que deben mantenerse;
- precisar con claridad el tipo de objetivos expresamente buscados, pues entre ellos se establecen costos de transacción. Por ello la necesidad de que la reforma estatal tenga un número acotado de objetivos, así como acuerdos básicos, entre los agentes responsables, bien delimitados, congruentes con las exigencias de racionalización para el desarrollo
- distinguir entre intervenciones estatales exitosas y fallidas. Es decir, no se puede asumir una perspectiva según el cual toda intervención pública pasada fue *per se* desastrosa, más aún cuando tampoco es realista sostener que ahora sí las nuevas políticas enmendarán errores del pasado;
- evitar el surgimiento de un sistema de presiones corporativas, activadas por y desde la élites políticas y económicas. Es evidente que alrededor de estas políticas los grupos de interés tenderán a crear lobbies más o menos fuertes para favorecer sus intereses, más o menos legítimos; en consecuencia no contemplan los objetivos y efectos más amplios contenidos en las políticas de reformas, y en este sentido los objetivos reformistas para elevar la eficiencia se pueden convertir en aspectos secundarios;
- ponderar los costos de las políticas, es decir, éstos tienen que ser contrastados con los aumentos de eficiencia que resulten. Por ejemplo, la privatización o desregulación, por si mismas no tienen porque elevar sustantivamente la eficiencia para reponer los costos asociados. Pero si no elevó la eficiencia, o su resultado fue insignificante, entonces los gastos en que incurrió la privatización representan en parte un

desperdicio de recursos y en parte una transferencia de ellos al resto de la población, la que paga impuestos pero no compra acciones.

- cuidar las políticas no se conviertan en fines en sí mismos, y no medios para objetivos bien definidos. Este elemento es crucial, y el estado debe contar con los instrumentos necesarios para vigilar o monitorear los efectos postprivatización o desregulación. Es frecuente que los operadores políticos olviden frecuentemente los objetivos de las políticas que se les han encomendado, pero también de las funciones, atributos y objetivos que las intervenciones estatales tienen y tendrán para cumplir con objetivos verdaderamente trascendentes y con plena vigencia.
- incorporar en las evaluaciones mecanismos de seguimiento ex post a las reformas. Estas evaluaciones deberían dar su debido peso no sólo a la propiedad y la real o supuesta movilidad y flexibilidad que permiten las reformas en materia decisional, sino a otros factores como el desarrollo tecnológico, la estructura de mercado, los distintos periodos de maduración de las inversiones, etc. Si de eficiencia social se tratara, además, habría que considerar la probabilidad, seguramente alta en países con mercados de capital poco desarrollados, de que la privatización condujera a una mayor concentración de capital, más que al mejoramiento y la fortaleza de un ambiente competitivo. Dicho de otro modo, la privatización no garantiza que el empresariado vaya a ser más eficaz para movilizar los recursos, si se mantienen los mismos patrones de consumo, producción y distribución. Un factor clave de la postprivatización es en qué medida las empresas involucradas adquirirán o acrecentarán su capacidad de generar riqueza por el mero hecho de su traspaso de propiedad o control.
- integrar en el diseño de las políticas reformistas el ámbito del cambio estructural, pues éste obliga a establecer nuevas técnicas de gestión, de organización industrial, de estrategias de mercado, y reformula el propio patrón de competencia. Estos cambios indudablemente inciden en la reorganización productiva, alteran la extensión absoluta de los mercados, las economías de escala técnicas y económicas, las estrategias de localización regional e internacional, y las formas de integración entre empresas.
- considerar el contexto internacional y sus implicaciones en los problemas de regulación inherentes a la profunda transnacionalización productiva y financiera, que está induciendo a cambios en los nuevos patrones de intervención del estado y en necesidad de un nuevo tipo de articulación y coordinación entre los sectores público y privado.

CUADROS

Cuadro 1. PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN LA PRODUCCION Y LA INVERSION

		% Participación en el PIB *a costo de factores*	Participación % *en la FOCF*
Promedio Mundial		9.4	13.4
Promedio Países Desarrollados		9.6	11.4
Promedio Países Subdesarrollados		8.6	27
Austria	1970-73	15.8	---
	1974-75	15.6	---
	1976-77	14.5	19.2
	1978-79	14.5	19.2
Francia	1970-73	12.2 (6.0)	15.4 (7.5)
	1974	11.9 (5.3)	14.0 (7.3)
	1975-77	----- (5.8)	----- (9.7)
	1978-81	----- (6.1)	----- (12.1)
Republica Fed. Alemana	1970-73	-----	12.3
	1974-75	-----	14.5
	1976-77	10.3	12.3
	1978-79	10.2	10.8
Italia	1970-73	7.1	19.4
	1974-75	7.7	17.2
	1976-77	7.5	16.4
	1978-80	-----	15.2
España	1974	-----	12.3
	1977-78	-----	14.5
	1979	4.1	16.6
	1980	-----	15.6
Suecia	1978-79	----- (6.0)	15.3 (11.4)
Reino Unido	1970-73	10	16.3
	1974-77	11.3	18.7
	1978-81	10.9	17
India	1970-73	7.3	29
	1974-77	9.8	33.8
	1978	10.3	33.7
Corea	1970-73	7	21.7
	1974-77	6.4	25.1
	1978-80	-----	22.8
Turquía	1970-73	8.1	22.6
	1974-77	5.8	23.5
	1978-80	5	27.5
Brasil	1968	-----	14
	1980	-----	22.8
México	1970-74	-----	22
	1975-77	----- (6.1)	27.0 (21.8)
	1978	----- (7.4)	29.4 (23.5)

Fuente: Peter Short, op. cit. pp. 7 a 15.

Cuadro 2. CRECIMIENTO DEL SECTOR PUBLICO, PAISES SELECCIONADOS. 1970-1982.

País	Desembolsos del sector público como porcentaje del Producto interno Bruto		Del cual son empresas estatales		Participación estimada de las empresas estatales en la inversión interna bruta		Déficit del sector público como porcentaje del Producto Interno Bruto	
	1970	1982*	1970	1982	1978	1980	1970	1982
Argentina	33	35	11	12	20		1	14
Brasil	28	32	6	11	39		2	17
Chile	41	36	5	10	13		5	2
Colombia	26	30	6	10	9		4	2
México	21	48	10	26	24		2	17
Perú	25	57	4	32	15		1	9
Venezuela	32	66	17	45	45		3	4
Promedio ponderado	28	42	9	19	29		2	9
Malasia	36	53	4	34	33		12	19
República de Corea	20	28	7	4	23		4	3
Francia	38	48	6	7	13		0.5	3
Japón	23	27	8	8	11		1.5	6
Suecia	52	66	4	6	11		2	10
Gran Bretaña	43	49	10	11	17		3	6
Estados Unidos	22	21	10	9	4		1	2

*/ La cifra máxima para Argentina fué 42%, y para Brasil 35%, ambas corresponden a 1981.

Fuente: Peter Short, op. cit. pp. 7 a 15.

Cuadro 3. PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA PRODUCCION O INVERSION EN LOS PRINCIPALES SECTORES

Países	Años	Agricultura caza, pesca y forestal	Minería	Manufacturas	Electricidad gas y agua	Construcción	Comercio mayoreo y menudeo restaurantes y hoteles	Transportes y comunicaciones
Austria	1970-75	3.0	1-----23%-----1		78.2 2/	2.0	1.0	78.0 2/
(PIB)								
Francia	1971	--	1-----11.4-----1		96.9	--	--	68.3
(FBCF)								
Italia	1974-77	--	1-----20.4-----1		62.6	16.5	3.2	68.3
(FBCF)	1978	--	1-----18.6-----1		61.2	20.3	2.3	63.7
Reino Unido	1974-77	--	16.1	11.8	95.4	--	--	59.7
(FBCF)	1978-81	--	27.2	5.3	97.4	--	--	57.6
India	1974-77	1.9	80.8	16.2	83.5	16.2	4.7	54.2
PIB)	1978	2.3	79.7	15.7	84.0	15.7	5.2	53.6
Corea	1970-73	0.4	20.3	17.3	78.6	4.2	1.0	29.2
(PIB)	1974-77	--	14.8	14.9	74.9	5.3	0.6	18.2
Turquía	1974-77	15.4				--	--	23.3
(FBCF)			1--------------------42.1--------------------1					
México	1981	--	38.0	13.9	----	--	--	--
PIB)								

Fuente: Peter Short, op. cit. pp. 18-19

Cuadro 4. DEFICIT O SUPERAVIT GLOBAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
MUNDO	-11.2	-12.6	-14.6	-17.1	-15.2	-16.1	----	----
PAISES DESARROLLADOS	-10.9	-11.2	-13.1	-17.1	-15.3	-15.3	-14.4	----
-E.U.A	-12.2	-11.0	-16.0	-23.7	-19.9	-21.1	-20.5	-14.6
-ITALIA	-25.1	-26.4	-22.5	-23.7	-27.2	-28.0	-27.4	----
-ALEMANIA	-5.9	-7.4	-6.0	-6.3	-5.6	-3.0	-2.3	----
PAISES EN DESARROLLO	-12.0	-16.8	-18.9	-17.3	-15.2	-18.5	----	----
AMERICA LATINA	-11.5	-19.3	-23.2	-21.9	-17.9	-22.9	----	----

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook 1987, p. 38 y 39

Cuadro 5. FINANCIAMIENTO EXTERNO COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
MUNDO	1.65	2.46	2.00	2.33	-2.20	-2.63	----
PAISES DESARROLLADOS	1.14	1.72	1.26	1.58	1.69	2.43	----
-E.U.A	1.04	1.37	1.20	1.81	1.74	3.25	4.02
-ITALIA	0.48	1.27	1.30	0.86	1.19	0.51	----
-ALEMANIA	4.60	4.34	1.46	2.56	1.73	2.85	----
PAISES EN DESARROLLO	3.27	4.79	4.35	4.68	3.83	3.29	----
AMERICA LATINA	0.98	3.20	2.34	3.86	3.07	1.13	----

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook 1987, p. 38 y 39

Cuadro 6. FINANCIAMIENTO INTERNO COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
MUNDO	10.35	-10.52	12.81	-15.40	13.58	13.88	----
PAISES DESARROLLADOS	9.97	9.68	12.06	15.91	14.11	13.43	----
-E.U.A	12.21	9.59	14.80	21.85	18.14	17.88	16.51
-ITALIA	24.64	25.09	21.22	23.79	26.17	27.47	----
-ALEMANIA	1.34	3.01	4.80	3.69	4.18	0.70	----
PAISES EN DESARROLLO	11.52	13.12	15.14	13.82	11.95	15.27	----
AMERICA LATINA	9.59	14.43	21.52	18.89	15.61	22.48	----

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook 1987, p. 40 y 41

Cuadro 7. GASTOS EN AGRICULTURA, SILVICULTURA, PESCA Y CAZA CON RESPECTO DEL GASTO TOTAL

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
MUNDO	2.39	2.37	2.53	2.78	2.27	2.53	----
PAISES DESARROLLADOS	1.45	1.46	1.85	2.08	1.48	1.95	----
-E.U.A	1.24	1.26	2.32	2.98	1.72	2.64	3.31
-ITALIA	1.10	1.24	1.61	1.07	1.48	1.01	1.16
-ALEMANIA	0.49	0.34	0.33	0.31	0.33	----	----
PAISES EN DESARROLLO	5.51	5.39	4.78	5.11	4.88	4,46	----
AMERICA LATINA	5.81	5.69	4.48	5.35	3.57	3.39	----

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook 1987, p. 60

Cuadro 8. FINANCIAMIENTO INTERNO COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
MUNDO	-5.0	-4.6	-3.3	-3.9	-3.4	-4.0	-4.5	-5.4	-6.1	----	----	----
PAISES DESARROLLADOS	-5.4	-5.0	-3.6	-4.0	-3.7	-4.2	-4.5	-5.3	-6.1	-5.2	-4.9	----
-E.U.A	-3.1	-3.7	-1.1	-1.3	-0.4	-1.9	-1.7	-3.2	-5.4	-3.6	-3.7	----
-ITALIA	-3.6	-1.9	-1.9	-2.7	-1.7	-0.5	-2.9	-4.9	-4.0	-3.8	-3.3	----
-ALEMANIA	-6.1	-4.4	-2.9	-3.2	-3.4	-3.7	-4.6	-3.9	-3.3	-2.8	-1.8	-1.8
PAISES EN DESARROLLO	-3.3	-3.4	-2.5	-3.3	-2.5	-3.0	-4.4	-5.9	-6.0	----	----	----
AMERICA LATINA	-4.7	-3.6	-2.2	-3.1	-2.1	-2.7	-5.2	-7.2	-7.6	-7.5	----	----

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook 1987.

Cuadro 9. PARTICIPACION DEL GASTO PUBLICO EN EL PIB EN DETERMINADOS PAISES INDUSTRIALES, 1880, 1929, 1960 Y 1985 (PORCENTAJES)

AÑOS	FRANCIA	ALEMANIA	JAPON	SUECIA	REINO UNIDO	ESTADOS UNIDOS
1880	15	10	11	6	10	8
1929	19	31	19	8	24	10
1960	35	32	18	31	32	28
1985	52	47	33	65	48	37

Fuente: Informe Banco Mundial, 1988.

Cuadro 10. GASTO TOTAL, INGRESO CORRIENTE Y DEFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PROPORCION DEL PIB, 1972 Y 1985 (PORCENTAJES)

GRUPO DE PAISES	Gasto Total		Ingreso Corriente		Deficit	
	1972	1985	1972	1985	1972	1985
Paises Subdesarrollados	18.7	26.4	16.2	22.7	3.5	6.3
De bajos ingresos	----	20.8	----	15.4	---	5.8
De ingresos medianos	21.7	27.5	19.1	24.0	3.3	5.8
Paises industrializados	22.2	28.6	21.6	24.1	1.8	5.1

Fuente: Informe Banco Mundial, 1988.

Cuadro 11. INVERSION DEL SECTOR PUBLICO (%) DE LA INVERSION TOTAL EN ALGUNOS PAISES, PROMEDIOS DE 1980 A 1985

Turquía	68	**México**	31
Egipto	65	**Perú**	29
Argentina	58	**Promedio (no ponderado)**	
Colombia	40	**Doce países subdesarrollados**	43
Corea	35	**trece países desarrollados**	30

Fuente: Ibid.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Adelman,I. y Thorbecke (eds), The role of institutions in the economic development, *World Development,* n.9, 1989.

Aceituno,G., " Sobre los principales enfoques del manejo estatal de la demanda " en *Investigación Económica,* Facultad de Economía, México, abril-junio 1983, Num. 164.

Aguilar, Luis, " El modelo redimensionador ", *Memoria,* INAP, México, 1990.

Aguilar, Luis, " Estado, régimen y sistema político (Notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State)" en J. E. Vega (ed.) *Teoría y política en América Latina,* Ed. CIDE, México, 1983.

Albi, I. E., " Los bienes públicos en el análisis económico " en *El sector público en las economías de mercado,* Buchanan 79 op. cit.

Alchian, Armen y H. Demsetz, " The property rights paradigm", en *Journal of Economic History,* n. 33, marzo de 1973.

Alford, Robert y Roger Friedland, *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia,* Ed. Maniantal, Buenos Aires,1991..

Allen, Christopher," The underdevelopment of keynesianism in the Federal Republic of Germany " en Peter Hall (89) op. cit.

Allsopp, Ch.," The macroeconomic role of the the state " en D. Helm op. cit.

Almond, Gabriel A., "The return to the state", en *American Political Science Review* vol.82, No. 3, september, 1988.

Alt, James,E. Y K.A. Shepsle, (eds) *Perspectives on positive political economy,* Cambridge University Press, 1990.

Alvater, Elmar, " Reestructuración o desmantelamiento del Estado social " en *Cuadernos políticos,* Vol. 2, Num. 1, México, 1983.

Alvater, Elmar, " Estado y capitalismo, notas sobre algunos problemas del intervencionismo estatal " en *Cuadernos Políticos,* Num. 9, julio-septiembre México, 1976.

Ames, Barry, Political Survival: *Politicians* and public policy in Latin America, Berkeley, University of California Press.1985

Amsden, Alice M., " A theory of government intervention in late industrialization", mimeo s.f. (Será publicado en *The state and the market in development,* L. Putterman y D. Rueschemeyer eds.)

Amsden, A., " The State and Taiwan's economic development " en Evans, P.B. Rueschmeyer, y Skocpol, T,(eds) ; *Bringing The state Back*; Cambridge University press, 1985.

Anglade, C.y C. Fortin, " El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina " en *Revista de la Cepal,* Num. 31, Santiago de Chile, abril 1987.

Anisi, David, " La posibilidad actual de un nuevo pacto keynesiano " en *Crisis y futuro del estado de bienestar*, op. cit.

Arida, Persio y Lance Taylor, " Development macroeconomics; University of technology ", *Mimeo*. Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro/Massachusets, septiembre, 1985.

Arrow, J. Kenneth, "El equilibrio económico general: propósito, técnicas analíticas, elección colectiva", en *Los premios Nobel de economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

Ayala, José, *La reestructuración de la gestión estatal. Modelos y experiencias*, Tesis de Doctorado, Facultad de Economía, UNAM, México, 1990.

Aylen, Jonathan, "Privatization in developing countries"; *Lloyds Bank Review* 163, Londres, enero, 1987.

Ayub, A. y Hegstad, O, "Public industrial enterprises. Determinants of performance"; en *Industry and Finance Series*, Vol. 17, World bank, Washington, 1987.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1988; Washington, D.C. 1988.

Banco mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*,1991,. Oxford University Press, Washington, 1992.

Barberá, Salvador, "Teoría económica y diseño de instituciones: el caso de los bienes públicos", en: *El sector público en las economías de mercado*, op. cit.

Bardhan, Pranab, "Presentación al Symposium On the State and Economic Development" en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, number 3. Summer,1990.

Barr, Nicholas, *The economics of the welfare state*; Standford University Press, 1987,

Bates, R.H., " *Macropolitical economy in the field of development"* en Alt, J. y K. Shepsle, op. cit.

Baumol J., W, *Public and private enterprises in a mixed economy*; St. Martin's Press, 1980.

Baumol, J., W. " Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis " en *American Economic Review n.57*, junio de 1967.

Barzel, Yoram, *Economic analysis of property rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

Bazdrech, Carlos y Victor Urquidi, *Privatización: alcances e implicaciones*; CIDE, Documentos de trabajo, México, 1990.

Beckerman, Wilfred, "How large a public sector? " en D. Helm ed op. cit.

Bell, Daniel, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1989.

Bell, David E. y H. Raiffa, *Decision making. Descriptive, normative and prescriptive* interactions, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

Benjamin, Roger, *Los límites de la política. Bienes colectivos y cambio político,* Alianza Editorial Mexicana,México, 1991.

Berg E. y M. Shirley M., *Divestiture in developing countries*; Documento para Discución del Banco Mundial 11; Washington D.C. 1987.

Bhaduri, Amit, *Macroeconomía, La dinámica de la producción de mercancías*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

Bianchi, A., Kagami, M. y Muñoz, O., *The role of government in economic development. A comparison of Asia and Latin America,* Institute of Devoloping Ecomies, Tokio, 1989.

Bishop, Matthew, y John Kay, "Does privatization works? Lessons from the U.K." en *Centre for Businness Strategy*. Report Series, London Business School, 1988.

Blondel, J., M. Duverger et al, *El gobierno: estudios comparados*, Alianza Universidad, Madrid, 1981.

Boddy, R. y Crotty, J, " Class conflict and macro policy: the political business cycle" en *Review of Radical Political Economy*, No. 7, USA, 1975

Borón, Atilio, "Democracia y reforma social en América Latina; Crisis y regulación estatal", op. cit.

Borón, Atilio, "Estado asistencialista, neoliberalismo y democracia", *Memoria INAP,* México, 1990.

Bos, Dieter, *Public entreprise economics. Theory and aplication.* North Holland, 1989.

Boyer, Robert y Jacques Mistral, *Accumulation, inflation, crises;* Paris: Presses Universitaires de France, Paris, 1983.

Bradford, L.E., "The miscarriage of necessity and intervention: proto-keynesianism and democratic states in the 1930s" en Peter Hall (89) op. cit..

Bresser P., Luiz " Estado regulador y pacto democrático en América Latina " en *Crisis y regulación estatal,* op. cit.

Breyer, Stephen, *Regulation and its reform,* Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1982.

Brodkin, E.Z. y D. Young, "Making sense of privatization. What can we learn from economic and political analysis?" en *Privatization and welfare state* op. cit. 1989,

Brus, Wlodzimierz y Kazimierz Laski, From Marx to the market socialism in search of an *economic system,* Clarendon Press, Oxford, 1989.

Buchanan, J.M., " El renacimiento de la teoría económica de la política" en *Breviario Político,* CIDE México, 1990.

Buchanan, J.M., *Ensayos sobre economía política,* Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.

Buchanan, J., *Public finance in democratic process*; Cahapel Hill: University of California Press, USA, 1967.

Buchanan, J., Robert y D. Tollison, *The theory of public choice-II;*Ann Arbord: University of Michigan Press. USA, 1984.

Buchanan,J.M., R. Tollison y G. Tullock eds. *Toward a theory of the rent-seeking society,* College Station Texas University Press, 1980.

Buchanan, J.M., "Sector público versus sector privado. Una crítica del estado benéfico" en. *El sector público en las economías de mercado,* op. cit.

Buchanan, J.M., y otros, *El sector público en las economías de mercado,* Espasa-Calpe, Madrid, 1979.

Buchanan, J. y G. Tullock, *The Calculus of Consent,* Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

Cameron, David, R., "The expansion of the public economy: a comparative analysis", en *The American Political Science Review,* 72.4 1978..

Cardoso, Fernando Henrique, " El desarrollo en el banquillo" en *Comercio Exterior,* No.8, agosto, 1980.

Cardoso, H. Fernando, *La sociedad y el Estado;* Pensamiento Iberoamericano Num. 5A, op. cit.

Carnoy, Martin, *The state and political theory,* Princeton University Press, 1984.

Casar A. y Peres W., *El Estado empresario en México ¿Agotamiento o renovación?*; Ed. Siglo XXI, México, 1988.

CEPAL, "Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo en *Boletín Económico de América Latina*,Nueva York, 1971.

CEPAL, *Transformación productiva con equidad*; Santiago de Chile, 1990.

CEPAL/PNUD, *América Latina: La política fiscal en los ochenta;* Serie Política Fiscal, ONU. Santiago de Chile,1989.

Chenery, Hollis B., *La reestructuración de la economía mundial*; Trimestre económico Num. 198, FCE.,abril-junio 1983.

Choksi, Armeane M., "State intervetion in the industralization of developing countries: selected issues" en *World Bank Staff Working pape*r No. 341, july, 1979.

Coase, R.H., *The firm, the market and the law,* The University Chicago Press, 1988.

Collier, D., *The new authoritarianism in Latin America;* Princeton, 1979.

Commons, J., *Legal Foundations of Capitalism, Macmillan*, Nueva York, 1924.

Commons, J., *Institutional economics,* University of Wisconsin Press, Madison, 1934.

Corden, W. Max, " La relevancia de los avances recientes en la teoría macroeconómica. Para los países en desarrollo " en *Análisis Económico,* No. 14-15, enero-diciembre de 1989.

Cornes, R. y Todd Sandler, T*he theory of externalities, publics goods and club goods,* Cambridge University Press, Cambridge, 1986.

Cortázar, René (ed); *Políticas macroeconómicas. Una perspectiva latinoamericana;* Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

Crouch, Colin, *Estado y economía en el capitalismo contemporáneo*, Ministerio del Trabajo, Madrid, 1988.

Crozier, Michel, *Estado moderno, Estado modesto. Estrategia para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Crozier, Michel, " El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Del Estado arrogante al estado modesto ", *Memoria INAP*, México, 1990.

Crozier, Michel y Friedberg, Erhard, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva,* Alianza Editorial Mexicana, 1990.

Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control,* Alianza Editorial, México, 1991.

Dahl, Robert, *Un prefacio a la teoría democrática,* Ediciones Gernika, México, 1987.

Dasgupta, P., " Positive freedom, markets, and the welfare state " en D. Helm ed. op. cit.

Datta-Chaudhuri, Mrinal, "Market failure and government failure ", en *Journal of Economic Perspectives,* vol. 4. num. 3, Summer, 1990.

De Alessi, L., " The economics of property rights: A review at the evidence, en *Reasearch in law and economics,* No. 2 1980.

De Alessi, L. , " Property rights, transaction costs an Eficiency", en *American Economic Review,* Marzo de 1973.

De Cecco, Marcelo, " Keynes and italian economics", en Peter Hall (89) op. cit.

De Janvry, Alain, "La desarticulación social en la historia de América Latina", en *Revista de Investigación Económica,* n. 172, abril-junio de 1985.

De Monchy,Guy, *Coherencia macroeconómica de las decisiones públicas: el caso francés.* Finanzas públicas y desarrollo op. cit.,1989.

Demsetz, H., " Amenity potencial, indivisibilities, and political competition " en Alt, J. y K Sepsle op. cit.

Díaz, Elías, "El nuevo contrato social: instituciones políticas y movimientos sociales", en *Crisis y futuro del estado de bienestar,* op. cit.

Domberger, Simon, *Economic regulation through franchise contracts; Privatization and regulation: the United Kingdom expirience;* Oxford University Press. Oxford, 1986.

Donahue, J.D., *La decisión de privatizar,* Ed. Paidós, Buenos Aires, 1991.

Downs, A., *An economic theory of democracy,* Harper, Nueva York, 1957.

Duncan, Graeme ed., *Democracy and the capitalist state,* Cambridge University Press, 1989.

Dunleavy, Patrick y Brendan O'Leary, *The theories of the state. The politics of liberal democracy,* MacMillan, London, 1989.

Durupty, M, " Les privatisatios en France ", en la *Documentation Francaise,* ND n.4857, Paris, 1988.

Durupty, M. , *Les enterprises publiques*; Ed. Themis, P.U.F. Francia, 1986.

Eatwell, J. et al (eds), *The invisible hand, The New Palgrave,* The MacMillan Press,Londres, 1989.

Eggertsson, T. *Economic behavior and institutions,* Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

Elster, J., E*l cambio tecnológico. Investigaciones sobre la racionalidad y la transformación social,* Gedisa Editorial, Barcelona, 1990.

Epstein G. Schor, " Macropolicy in the rise and fall of the golden age" en Wider, *Working papers.* No. 38, febrero, 1988.

Esteve, Fernando, " Bienestar y economía posicional" en *Crisis y futuro del estado de bienestar,* op. cit.

Evans, P., F. Rueschmayer y T. Skocpol, et al (copiladores), *Bringing the state back in; Cambridge,* University Press 1985.

Evans, Peter, " Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economic perspective on the state " en *Latin American Studies Association* XV International Congress, San Juan Puerto Rico, septiembre, 1989.

Evans, Peter, " Class, state and dependence in east Asia: The political economy on the new asia industrialism,some lessons for latin americanists" en F. Deyo, ed. ITHACA,N.Y.U.P. Cornell,1987.

Faletto, Enzo, " La especificidad del Estado en América Latina" en *Revista de la CEPAL,* Num. 38, Santiago de Chile, agosto, 1989.

Fernández, Zulima, "*La privatización en España* "; en C. Bazdrech, 89 op. cit.

Fishlow, Albert, The Latin American State, en *Journal of Economic Perspectives,* vol. 4, num. 3, Summer 1990.

Flora, Peter y Arnold Heidenheimer eds., *The development of the welfare state in Europe and America,* Transaction Books, New York, 1981.

Floy, Robert,C.Gray y P. Short, " Public enterprises in Mixed economies: Some macroeconomic aspects" en *FMI.* Washington, D.C., 1984.

Furubotn, E. y S. Pejovich, "Property rights and economic theory: a survey of recent literature", en *Journal of Economic Literature,* diciembre de 1972.

Galán, Tomás, " Thoughts on the role of public holdings in developing economies" Baumol, W. (ed.) *Public and private enterprise in mixed economies,* St. Martin's Press, New York, 1980.

Gantt A. y Dutto, G., " Financial performance of goverment own enterprises in less development countries"; en *Internacional Monetary Fund,* Staff papers, 25, USA, 1968.

García Cotarelo, " Neoliberalismo y Socialismo" en Guerra et. al (eds) op. cit.

Gauci, B. y T. Baumgartner, " The endogenous economist: unique model and multiple model representation of reality " en *American Journal of Economics and Sociology,* v. Enero de 1992.

Gerschenkron, A., *El atraso económico en su perspectiva histórica,* Ariel, 1968.

Glyn, A. y B. Sutcliffe, *British capitalism, workers and the profit squeeze,* Harmondsworth, Londres, 1972.

Gold,D., Lo,C. y Wrigth,E.O., " Recientes desarrollos en la teoría marxista del estado" en *El Estado en el capitalismo contemporáneo,* Siglo XXI, México, 1977.

Goodin, Robert, *Reasons for welfare. The political theory of the welfare state;* Princeton, 1988.

Gordon, Robert (ed.). *El marco monetario de Milton Friedman. Un debate con sus críticos* (Brunner, Tobin, Patinkin,y Davinson), Premia Editora, México, 1979.

Gough, Ian, " Crisis británica y tacherismo" en *Crisis y regulación estatal* 86 op. cit.

Gough, Ian, " Gastos del estado en el capitalismo avanzado" en *El estado en el capitalismo contemporáneo,* Siglo XXI, México, 1977.

Gourevitch, Peter, *Politics in hard times:comparative response to international economic crises,* Ithaca, Cornell University Press, 1986.

Gourevitch, Peter, " Keynesian politics: the political sources of economic policy choices" , en Peter Hall 89 op. cit.

Gray, C., "Towards a conceptual Framework for macroeconomic evaluation. Of public performance in mixed economies" en *Working Papers,* FMI, Washington, 1983.

Gray, John, " Hayek on the market economy and the limitis of state action" en D. Helm ed. 89 op. cit.

Grouber, Judith E., *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in democratic Governance,* University of California Press, Berkeley, 1988.

Guerra, A. et.al, *Nuevos horizontes teóricos para el socialismo,* Sistema. Madrid, 1987.

Guillard, Jean Pierre, *Las empresas públicas francesas frente a la crisis: de las nacionalizaciones a la privatización, Finanzas públicas y desarrollo* 89 op. cit.

Gunnarsson, Chister, " What is new and what is institutional in the new institutional economics? " en *Scandinavian Economic History Review,* otoño, 1990.

Habermas, J., *Legitimation crises,* Beacon Press, Boston, 1975.

Hadley, Eleanor, The diffusion of keynesian ideas in Japan, en Peter Hall 89 op. cit.

Hall, Peter, (ed), *The political power of economic ideas,* Princeton University Press, New Jersey, 1989.

Hall, Peter, *Governing the economy;* Oxford, 1986.

Hanson A., H; *La empresa pública y el desarrollo económico;* INAP, México, 1978.

Hayek, F.A., *La fatal arrogancia. Los errores del socialismo*, Unión Editorial, Madrid, 1990.

Helm, Dieter, (ed), *The economic border of the state,* Oxford University Press, 1989.

Heller P. y Alan Tait, " Internacional comparisons of goverment expenditure " en *Serie de estudios del FMI,* Washington DC. 1982.

Heller, P.R. et al, " Aging and social expenditure in the major industrial countries" en *Serie Estudios del FMI,* Washington DC., 1986.

Held, David, *States and societies*, Oxford University Press, 1984.

Heming R. y Ali Mansoor, "Privatization and public enterprises";en *IMF Working Paper.* february 25, 1987.

Hemming, R. y A. Mansoor, " Privatization and public enterprises" en *IMF Working Paper,* febrary, 1987.

Hemming, R. y A. Mansoor, " Is privatization the answer? "en *Finance and development,* september, 1988.

Hirschman, Albert, *Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado,* Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Hirschman, Albert, *Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo*, en El Trimestre Económico, N. 188, octubre-diciembre, 1980.

Hirschman, Albert, *How the keynesian revolution was exported from the U.S,* en Peter Hall (89) op. cit.

Hirschman, Albert, *Retóricas de la intransigencia,* Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Hodgson, Geoffrey, *Economics and institutions*, Polity Press, Oxford, 1988.

Holland, Stuart, *The State as enterpreneur*; University of Sussex, Great Britain, 1972.

Hoppe, Hans, Hermannn, A *theory of capitalism and socialism,* Kluwer Academic Publishers, Holanda, 1989.

Hughes, Alan y Ajit Singh, *The world economic slowdown and the Asian and Latin America economies: A comparative analysis of econonomics*. University of Cambridge, august, 1986.

Huntington, Samuel P. et. al, *The crises of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission, NYU* Press, Nueva York, 1975.

Ibarra, David, *Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre Estado y mercado en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.

Ikonicoff, Moises, *La industralización del tercer mundo en la prueba de los grandes cambios;*Trimestre Económico Num. 213, FCE, enero-marzo 1987.

INAP, Memoria Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina, INAP, México, 1989.

INAP, Memoria II Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública, INAP, México, 1991.

International Monetary Found, " The economics of diversiture: Ex ante and Ex post evaluation "; en *Working Papers IMF*, 1986.

Israel, Arturo, " El cambiante rol del Estado: dimensiones institucionales " en Me*moria INAP*, México, 1990.

James, Harold, *What is keynesian about deficit financing? the case of interwar Germany*. en Peter Hall (89) op. cit.

Jasay, A., *The state*, Basil Blackwell Ltd. Oxford, Inglaterra, 1985.

Jeannot, Fernando, *La modernización del estado empresario en América Latina. Hacia una teoría del sector público*. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1990.

Jens, Albert, *Algunas causas y consecuencias de la expansión del gasto de seguridad Investigación Económica* Num. 185, México, 1988. social de Europa Occidental, 1940-1977;

Jessop, B., " Recent theories of the capitalist state" ; en *Cambridge Journal of Economics*, 1977.

Jones, L.P., " Performance evaluation for public enterprises" en *World Bank Discussion Papers*, N. 122, Washington, 1991.

Kagami, M., *Global perspectives on the economies of Asia and Latin America*, mimeo Facultad de Economía, UNAM, México, 1990.

Kaldor, Nicholas, " Public or Private enterprise in mixed economy" en Baumol, W. (ed.) St. Martin's Press, New York, 1980.

Kalecki, M., *Teoría de la dinámica económica,* Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Kamermam b., Sheila, y A. Kahn, *Privatization and the welfare state,* Princeton University Press, 1989.

Keane, John, "Introducción a Offe" en *Contradicciones del Estado del Bienestar,* Alianza Universidad, Madrid, 1990.

Kindleberger, C. y F. Laffargue(eds), *Financial crisis;* Cambridge University Press, USA, 1982.

Kirzner, Israel,M., *Discovery, capitalism and distributive justice,* Basil Blackwell, Londres, 1989.

Klein, Lawrence, *La economía de la oferta y la demanda;* FCE, México, 1988.

Kliksberg, Bernardo, ¿ *Cómo transformar al estado? más allá de mitos y dogmas,* Fondo de cultura Económica, México, 1989.

Kliksberg, Bernardo, " Problemas estratégicos en la reforma del estado en la década de los noventa " en *Memoria INAP* II Seminario internacional, op. cit. 91.

Kornai, Janos, "¿ Es reformable el socialismo?" en *Revista Vuelta,* año XIV, num. 169, México, diciembre de 1990.

Krueger, Anne O., "Government Failures in Development" en J*ournal of Economics Perspectives,* vol. 4, num. 3, Summer, 1990.

Krueger, A.O., " The political economy of the rent seeking society " en American *Economic Review,* No. 64, Junio de 1974.

Kuznets, S., *El crecimiento económico de la posguerra,* UTEHA, México, 1965.

Lafontaine, Oskar, *La sociedad del futuro. Políticas de reformas en un mundo transformado,* Editorial Sistema, Madrid, 1989.

Landau, David, " Goverment and economic growth in the less developed countries. An empirical study for 1960-80" en *Economic development and cultural change* 35, october, 1986.

Larry Diamond, Juan J. Linz y S.M. Lipset eds., *Democracy in developing Countrie*s, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1989.

Lavoie, Don, Rivalry and central planning. *The socialist calculation debate reconsidered,* Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

Lee, Su-Hoon, *State Building in the contemporary third world*, Westview Press, Boulder, 1988.

Lepage, Henry, *Mañana, el capitalismo,* Alianza Editorial, Madrid, 1979.

Lessa, Carlos, *La evolución del concepto de política económica;* ILPES, mimeo. Santiago de Chile, 1968.

Lewis, Arthur, " El estado de la teoría del desarrollo", en *Comercio Exterior,* No. 4 abril de 1984.

Lindblom, Charles, *Politics and Markets;* Basic Books. New York, 1977.

Lucas, Robert E. y Thomas Sargent, " La macroeconomía después de Keynes· en *Analisis Económico.* UAM, Num. 12-13, México, diciembre-enero, 1988.

Luhmann, Niklas, *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría,* Ediciones Paidós, Pensamiento Contemporáneo, Barcelona, 1990.

Lundenberg, Erik, " La función del estado en la teoría y en el análisis económico " en *El sector público en las economías de mercado*, op. cit.

Lynn, Lawrence jr., *Manning public policy,* Little Brown and Co.,Boston, 1987.

Lybeck, Erik y M. Henrekson, *Explaining the growth of government,* North Holland, Amsterdam, 1988.

MacPherson, C.B., *The rise and the fall of economic justice*, Oxford University Press, Inglaterra, 1987.

Maddison, Angus, *Las fases del desarrollo capitalista. Una historia económica cuantitativa,* Fondo de Cultura Económica/ Colegio de México, México, 1986.

Maddison, Angus, *Dos crisis: América y Asia 1929-1938 y 1973-1983;* FCE, México, 1988.

Maddison, Angus, *Crecimiento económico de occidente*; FCE, México, 1987.

Maddison, Augus, " Avances y retrocesos en las economías capitalistas evolucionadas en *Comercio Exterior* Vol. 38, Num. 6, México, junio 1988.

Maier, Charles ed., *Changing Boundaries of the political: enssays on the envolving balance between the state and society, public and private in europe,* Cambridge University Press, 1987.

Mansoor, Ali M., "·The budgetary impact of privatization" en *IMF Working Paper,* Washington, 1987.

Marcel, Mario, *La privatización de empresas públicas en Chile 1985-1988;* Carlos Bazdrech, op. cit.

March, J y Oldsen, J., " The new institutionalism: organizational factors in political life" en *American Political Science Review,* 78, septiembre, 1984.

Marquand, D., *The unprincipled society. New demand and old Politics;* Jonathan Cape,1988

Marsal, F., *Le depressiment des enterprises publiques;* Calmon-Levy, France, 1973.

Marsan, V. A., " The state holding sistem in italian economic development" en Baumol W. (ed.) St. Martin's Press, New York, 1980.

Marcel, Mario, *Redimensionamiento estatal y finanzas públicas.* El caso de Chile. Memoria INAP, México, 1990.

Martin, A., *The dinamics of change in a Keynesian political economy: State and Economy in Contemporery Capitalism the Swedish case and its implications;* London: Croom Helm, 1979.

Martín, Juan y Maite Guijarro, eds., *Finanzas públicas y desarrollo, Franco-latinoamericano,* Grupo Editor Latinoamericano, 1989

Martone, Celso Luiz, " Fiscal policy and stabilization in Brasil" en *World Development Report.* El Banco mundial, Julio de 1989.

Martin, A., " Evaluación de la privatización en América Latina "; Mimeo. *INAP-IELPES.* México, 1988.

Martins, Luciano *Pavoir et development economique;* Antropos Paris, 1976.

Martins, Carlos E., *Estado e capitalismo no Brasil;* Hucitec-Cebrap, Sao Paulo, 1977,

Martins, Luciano, Estado capitalista e burocracia no Brasil pos 64, Paz e terra, Rio de Janeiro, 1985.

Martins, Luciano, " Expansao e crise do estado (reflexoes sobre ocaso brasileiro)" en *Pensamiento Iberoamericano* Num. 5-A, op. cit.

Milliband, Ralph, *El estado en la sociedad capitalista,* Siglo XXI, México, 1972.

Millward, R., " Measured sources of inefficiency in the performance of private and public enterprises in LDC's countries " en *Privatization in less Developed Countries,* coopiladores Cook, P. Y Kirpatrick, Wheat Sheaf Books, Brighton Inglaterra, 1988.

Minsky, Hyman P., *Las razones de Keynes;* FCE, México, 1987.

Mises, Ludwing, " El intervencionismo como sistema económico" en *La Falacia de la economía mixta,* Centro de Estudios en Economía y Educación, México, 1989.

Mishra, Ramesh, " El estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá", en *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar.* op. cit.

Mitnick, Barry, *La economía política de la regulación,* Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Mora Rubio, Juan, (comp), *Hacia un discurso liberal contemporáneo,* Uam-Iztapalapa, México, 1990.

Muller, W., *Economic succedd without an industrial strategy: Austria in the 1970's;* Journal of Public Policy, USA, 1983.

Mueller, Dennis, " The growth of goverment:A public choice perspective" en *FMI Papers* 34, 1 march, 1987.

Mueller, Dennis, *Public Choice II. A revised edition of public choice,* Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

Muñoz de Bustillo, R., "Economía de mercado y Estado de bienestar " en *Crisis y futuro del estado de bienestar,* op. cit.

Muñoz de Bustillo, Rafael, (copilador), *Crisis y futuro del Estado del bienestar,* Alianza Universidad. Madrid,1989.

Murray, R., " El mercado, la propiedad y el control" en *Investigación Económica* Num. 189, abril-junio, 1989.

Musgrave, Richard, *The theory of public finance,* McGraw-Hill, Nueva York, 1959.

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice,* McGraw-Hil Book Company, 1989.

Newman, Stephen, *Liberalism and wit's end. The libertarian revolt against the modern state,* Cornell University, Ithaca, 1984.

Niskanen, W., " Bureacrats and politician" en *Journal of Law and Economics,* No.18, 1975.

Niskanen, W., *Bureaucracy and representative government,* Aldine- Atherton, Chicago, 1971.

Nordlinger, E., *The autonomy of the democratic state,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1981.

North, Douglass, *Estructura y cambio en la historia económica,* Alianza Universidad, Madrid, 1984.

North, Douglass, *Institutions, institutional change and economic performance,* Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

North, Douglass, " *Institutions and transactions cost theory of exchange*" en Alt, J, y K. Shepsle, op. cit. 90

Nove, Alec, *The economics of feasible socialism,* Allen and Unwin, Londres, 1983.

Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y utopía;* Fondo de cultura Económica, México, 1988.

O'Connor, James, *The fiscal crisis of the state*; St Martin's Press, USA, 1973.

Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del bienestar,* Alianza Universidad, Madrid, 1990.

Okun, Arthur, " Equality and efficiency: the big trade off" , Brookings Institution, Washington D.C., 1975.

Olson, M., *The logic of collective action,* Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971.

Olson, Mancur, *The rise and decline of nations,* New Haven, Conn. Yale University Press, 1982.

Olson, Mancur, " Toward a unified view of economics and the other social sciences", en Alt, J., y K. Shepsle, op. cit. 90.

ONU, *Organization and administration of public enterprises.* United Nations Economic Comission for Asia and East. Bankok, 1966.

Ostrander, Susan y Stuart Langton eds., *Shifting the debate: public/private sector relations. In the modern welfare state.* Transition Books, New York, 1987.

Ostrom, Elinor, Governing the commons. *The evolution of institutions for collective action,* Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

Otani, I. y Villanueva Delano, *Determinants of Long-Term Growth performance in developing countries;* IMF november, 7, 1988.

Paci, Massimo, *Long waves in the development of welfare systems;* Cambridge University Press, 1987.

Parris, H., Pestieau, P.& Sanyor,P., *Public enterprise in western* europe, London, Acton Society Trust, 1987.

Peacock, Alan, " La expansión del sector público en los países industrializados " en Buchanan et al (eds) *El sector público en las economías de mercado,* op. cit.

Peirce, W. S., *Bureaucratic Failure and Public Expenditure,* Academic Press, Nueva York, 1981.

Pekkarinen, Jukka, " Keynesianism and the Scandinavian models of economic policy " en Peter Hall (89) op. cit.

Peltzman, Sam, " Toward a more general theory of regulation" en *Journal of Law and Economics,* Agosto, 1976.

Perkins,Dwight y Michael Roemer eds, *Economic system reform in developing countries,* Harvard University Press, 1990.

Phelps, E. S., *Economía política,* Antoni Bosh Editor, Barcelona, 1986.

Picó, J., *Teorías sobre el Estado del Bienestar,* Ed. Siglo XXI, México, 1990.

Pire, Madsen, *Desmantling the State.* The nacional Council for Policy Analyses, USA, 1985.

Pier, W. et al, " An empirical comparison of government and private production efficiency" en *National Tax Journal,* n. 27, 1974.

Pigou, A.C., *Socialismo y capitalismo comparados. La teoría general de Keynes,* Ariel, México, 1968.

Polanyi, Karl, *La gran Transformación,* Juan Pablos Editor, México, 1975.

Popper, Karl, *The open society and its enemies*; Routledge and Kegan Paul, London, 1966.

Portantiero, J. Carlos, *La múltiple transformación del Estado latinoamericano;* Revista Nueva Sociedad, Num. 104, noviembre-diciembre, México, 1989.

Porter,M.E., *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Buenos Aires, 1991.

Posner, Richard, " Theories of economic regulation" en *Bell Journal of Economics,* otoño, 1974.

Poulantzas, Nicos, *Clases sociales y poder político en el estado capitalista,* Siglo XXI, México, 1969.

Poulantzas, Nicos, *L'etat, le pouvoir, le socialisme;* PUF, France, 1978.

Partido Socialista Obrero Español, Program 2000. *Evolución y crisis de la ideología de izquierda,* Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1988.

Przeworski, A., *Capitalismo y socialdemocracia,* Alianza Universidad, México, 1990.

Przeworski, A. y Wallerstein, M., " Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada" en *Crisis y regulación estatal,* op. cit.

Ram, Rati, " Goverment size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time series data " en *The American Economic Review,* Vol. 76 No. 1. march, 1986.

Ram, Rati, " Wagner's hypothesis in time series and cross section perspectives: evidence for real data for 115 coutries"· en *Review of Economics and Statistics*, may, 1987.

Ram, Rati, " Causality between income and goverment expediture: A broad internacional perspective" en *Public finance,* 1986.

Ranis, Gustav, " Reflection on the macro-economy of Latinoamerican development" mimeo en Fac. de Economía, UNAM, 1990.

Ranis, Gustav, *Science, technology, and economic development:a historical and comparative study;* London, 1978.

Rawls, John; *Teoría de la justicia*; Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

Rawls, John, *Sobre las libertades,* Ediciones Paidós, Pensamiento Contemporáneo, Barcelona, 1990.

Reich, Robert, *The next America frontier.* Time Books, 1985

Rein, Martin, *The social structure of institutions: Neither public nor private, en Privatization and the welfare state* op. cit. 1989.

Reynolds, Lloyd, *Economic growth in the third world: and introduction*; Yale University Press, London, 1986.

Riker, W.H., " Political Science and Rational Choice " en Alt, J. y K Shepsle op. cit.

Ringen, Stein, *Does the welfare state works?*, Oxford University Press, Oxford, 1986.

Roberti, Paolo, " Reflexiones críticas sobre los principios e instrumentos del Estado de bienestar (Italia)" en *Crisis y futuro del estado de bienestar*, op. cit.

Rodríguez, Cabrero, Gregorio, " Política social en España ", en *Crisis y futuro del estado de bienestar,* op. cit.

Rojas, Mauricio, " Notas para el estudio del cambio social a comienzos del quinto ciclo de Kondratiev " en *El Trimestre Económico,* No. 229, enero-marzo, 1991.

Roll, Eric, *The mixed economies,* London, Mac Millan, 1982.

Rosanvallon, Pierre, " The development of keynesianism in France" en Peter Hall (89) op. cit.

Rose, Richard, " Welfare:the public/private mix" en *Privatization and welfare state* op. cit. 89

Rosenthal, Gert, " La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: las razones y las consecuencias " en *Memoria INAP,* México, 1990.

Ross, S, " The economic theory of agency: the principal's problem " en *American Economic Review,* No. 63, 1973.

Rubio, Carracedo, José, Paradigmas de la política: del Estado justo al Estado legítimo. Anthropos, España, 1990.

Salant, Walter, " The spread of keynesian doctrines and practices in the U.S. " en Peter Hall (89) op. cit.

Samuels, J. Warren y Nicholas Mercuro, " The critique of rent seeking society theory ", en David C. Colander, Neoclassical Political Economy, Balling Publishing Company, Cambridge, Mass., 1985.

Samuelson, P. y W. Nordhaus, *Economía,* McGraw Hill, México, 1989.

Sáenz de Buruaga, Gonzalo, " El cuadro de necesidades públicas. Problemas de descentralización" en *El sector público en las economías de mercado,* op. cit.

Sartori, Giovanni, "Subcomprensión" en *La Jornada Semanal,* No. 63, agosto, México,1990.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*; 2 v., Alianza Universidad, México, 1989.

Sauders, Peter y Friederich, Klau, *The role of the public sector Ministerios de trabajo y seguridad social.* Madrid, España, 1990.

Savas, E,, *Privatización: la clave para un gobierno mejor,* Ed, Gernika, 1989.

Schmitter, Philippe y Terry Lyn Karl, " What kind of democracies are emerging in South America,Central America, Southern Europe and Eastern Europe ? mimeo en *Universidad de Guadalajara/Flacso,* México, 1991.

Schmitter, Philippe, "El futuro del Estado del bienestar " en *Crisis y regulación estatal,* op. cit.

Schumpeter, J.A., *Capitalismo, socialismo y democracia,* Aguilar/Orbis, España, 1983.

Sen, Amartya, "Development: which way now? en *The Economic Journal,* Diciembre, 1983.

Sen, Amartya, *Elección Colectiva y bienestar social*, Alianza Universidad, Madrid, 1976.

Sen, Amartya, *Sobre ética y economía,* Alianza Editorial, México, 1991.

Sen, Amartya, " The moral standing of the market " en D. Helm ed. op. cit.

Senghaas, Dieter, *Aprender de Europa;* Alfa, España, 1985.

Shinon, Spiro et al., *The welfare state. Social and Political perspectives;* New York Academic, 1983.

Shirley, Mary, " The experience with privatization" en *Finance and development,* september, 1988.

Shonfield A., *Naturaleza y alcances de la economía mixta;* FCE; México, 1989.

Short, Peter, " The role of the public enterprises:an international statistical comparision" en IMF, may. 1983.

Simon,H. *Models of Man: Social and Rational,* Wiley, Nueva York, 1957.

Skocpol, Theda y Margaret Somers, " The uses of comparative history in macrosocial inquire" en *Comparative Studies on Society and History,* Vol. 22, 1980.

Skocpol, Theda, *Los Estados y las revoluciones sociales;* FCE, México. 1984.

Srinivasan, T.N, " Neoclassical political economy, the state and economic development" en *Asian Development Review* 3, No.2 1985.

Starr, Paul, " The meaning of privatization" en *Privatization and the welfare state* op. cit. 1989

Starret, David, *Foundations in public economics,* Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

Stigler, George, " The theory of economic regulation " en *The Bell Journal of Economics and Management Sciece,* primavera, 1971.

Stigler, George, *The theory of price,* MacMillan Publishing Company, Nueva York, 1987.

Stiglitz, Joseph, et al, *The economic role of the state,* Basil Blackwell, Oxford, 1990.

Stiglitz, Joseph, *La economía del sector público,* Antoni Bosh Editor, Barcelona, 1988.

Stuard, M. Butler, *The privatization option. A Strategy to shrink the size of goverment;* The Heritage Foundation, 1985.

Sulbrant,José, " El tamaño del sector público en América Latina.Un estudio de once países " en *Memoria INAP,* México, 1990.

Tarrango, R., " Privatizar para que el Estado controle mejor " en *Revista Nueva Sociedad,* Num. 104, nov-dic, México, 1989.

Therbon, Goran, " Los retos del Estado de bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política" en *Crisis y futuro del estado de bienestar,* op. cit.

Therborn, G., *What does the rulling class do when it rules?*, Verso, Great Britain, 1980.

Thiemeyer,T, " La privatisation des enterprises publiques: un débat Eurpeen" en *Annales de l'Economie Publique, Sociale et Cooperative,* No.2, junio, 1986, Paris.

Thurow, Lester, *Corrientes peligrosas. El estado de la ciencia económica;* FCE. 1988.

Timbergen, J., " El uso de modelos: experiencia y perspectivas" en *Los premios Nobel de economía,* Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

Tobin, James, " Teoría y práctica de las políticas keynesianas " en *Economía Facultad* de Economía, UNAM, México. Informa No. 163, abril de 1988,

Tullock, Gordon, " The cost of special privilage" en Alt, J. y K. SHepsle, op cit 90.

Valenzuela, Alejandro, " El proceso de privatización. Reflexiones y experiencias" en Carlos Bazdrech op. cit.

Varios autores, *El capitalismo monopolista de Estado,* Ediciones de Cultura Popular, México, 1972.

Varios autores, *Crisis y regulación estatal. Dilemas de política en América Latina y Europa,*Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

Varios autores, " Las experiencias nacionalizadoras en europa: Italia, España, Francia, Suecia, Alemania e Inglaterra " en *El sector público en las economías de mercado,* op.cit.

Varios autores, " Una visión crítica de la política fiscal. Criticando al poskeynesianismo " en *El sector público en las economías de mercado*, Buchanan et al. op. cit.

Varios Autores, *Reforma del Estado: las razones y los argumentos*, , Ed. IEPES, México, 1990.

Vernon, Raymond y Yari Aharoni, *State owned enterprises in the western economies*; St. Martin's Press.New York, 1981.

Vernon, Raymond *Economic aspects of privatization programs;* Banco Mundial, marzo, 1987.

Vernon, Raymond A *technical approach to privatization issues;* World Bank, Washington D.C., 1987.

Vickers, J & Yarrow, G., *Privatization: an economic analysis,* G.B., MITT Presss, 1988.

Vuylsteke, Nankani y Candoy-Sekse, " Techniques of privatization of state-owned enterprises" en *Banco mundial,* Washington D.C., 1988.

Wade, Robert, *Governing the market: economic theory and the role of goverment East Asia industrialization,* Princeton University Press, 1990.

Weir, Margaret, " Ideas and politics: the acceptance of keynesianism in Britain and the United States ", Peter Hall (89) op. cit.

Wilenski, Harold, *The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures,* University of California Press, Berkeley,1975.

Williamson, Oliver, *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust,* Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Williamson, Oliver, *Las instituciones económicas del capitalismo,* Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Wilson, J., *The politics of regulation,* Basic Books, New york, 1980.

Winch, Donald, "Keynes, keynesianism, and the state intervention " en Peter Hall (89) op. cit.

Wrigth, E. O., *Class, crisis and the state,* Verso, London, 1978.

Wirth, John D. y Edson de Oliveira eds, *State and society in Brasil: continuity and change,* Westview Press, Boulder, 1987.

Zysman, John, *Goverments, markets and growth,* Cornell University Press, Ithaca and London, 1983.

Límites del Mercado Límites del Estado.
Ensayo sobre economía política del Estado
Premio INAP 1991
de José Luis Ayala Espino
Se terminó de imprimir en julio de 1992 en los talleres de
Litografía Panamericana S.A. de C.V. Galicia No. 2,
México 03400, D.F.
La edición estuvo al cuidado del Consejo Editorial del INAP.
El tiraje fue de 1000 ejemplares.